

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.409

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

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 dispuesto 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 22 de diciembre de 2020, 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,* y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 9

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN 9

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL 9

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 10

I.4. METODOLOGÍA 12

I.5. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES 14

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES 14

I.7. NORMATIVA APLICABLE 16

II. EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA 17

II.1. INTRODUCCIÓN 17

II.2. EL CONSEJO TERRITORIAL DE SERVICIOS SOCIALES Y DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA 18

II.3. EVOLUCIÓN NORMATIVA 19

II.3.1. Nivel mínimo de protección 19

II.3.2. Nivel acordado de protección 24

II.3.3. Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia 25

II.3.4. Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia 27

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 28

III.1. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL 31

III.1.1. Recomendación única 31

III.2. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES 36

III.2.1. Recomendación número 1 dirigida al IMSERSO 36

III.2.2. Recomendación número 2 dirigida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales y Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas 46

III.2.3. Recomendación número 3 dirigida al IMSERSO 57

III.2.4. Recomendación número 4 dirigida al IMSERSO 64

III.2.5. Recomendación número 5 dirigida al IMSERSO 66

III.2.6. Recomendación número 6 dirigida al IMSERSO 73

III.2.7. Resto de conclusiones 77

III.3. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL NSISAAD 94

III.3.1. Introducción 95

III.3.2. Contratación de servicios técnicos para el desarrollo, mantenimiento y adaptación del primer SISAAD 103

III.3.3. Coexistencia del contrato 462/2012 relativo al mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportan el primer SISAAD con los primeros contratos relacionados con la planificación y desarrollo del segundo SISAAD (NSISAAD) 109
III.3.4. Contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD..... 111
III.3.5. Contratos formalizados para el soporte y mantenimiento del segundo SISAAD y el desarrollo de un tercer SISAAD 135
III.3.6. Servicios de almacenamiento de información prestados por una fundación pública . 155
III.3.7. Valoración del desarrollo del NSISAAD de acuerdo con los principios de buena gestión financiera..... 160
III.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 166
III.4.1. Recomendación número 1 dirigida a las Comunidades Autónomas..... 166
III.4.2. Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas..... 170

IV. CONCLUSIONES 171

IV.1. RELATIVA AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL..... 171
IV.2. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES 172
IV.3. RELATIVA AL SEGUIMIENTO DEL RESTO DE CONCLUSIONES 173
IV.4. RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA 174
IV.5. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 179

V. RECOMENDACIONES 180

V.1. DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES..... 180
V.2. DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 181

ANEXO 183

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
CA/CCAA	Comunidad/es Autónoma/s
CC	Contratación centralizada
CM	Contrato menor
Consejo Territorial	Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
DA	Disposición adicional
DF	Disposición final
DGPE	Dirección General de Patrimonio del Estado
DGRCC	Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación
DNI	Documento Nacional de Identidad
DP/DDPP	Dirección/es Provincial/es
DT	Disposición transitoria
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
FEEDEE	Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo
GEC	Sistema de Gestión Económica del SISSAD
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística
Informe n.º 977	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 el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 21 de marzo de 2013
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
Ley de Dependencia	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
N.º	Número
NSISAAD	Nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
PA	Procedimiento abierto
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PEC	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales
PIA	Programa Individual de Atención
PPTP	Pliego de prescripciones técnicas particulares
RPSP	Registro de Prestaciones Sociales Públicas
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SISAAD	Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLGSS	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
UTE	Unión temporal de empresas

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1 EVOLUCIÓN DEL IMPORTE FINANCIADO POR LA AGE EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN 21

CUADRO N.º 2 COEFICIENTES DE APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN 23

CUADRO N.º 3 SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN EL INFORME N.º 977 29

CUADRO N.º 4 NÚMERO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS SITUACIÓN DE ALTA A 31.12.2018 34

CUADRO N.º 5 PERSONAS FALLECIDAS INCLUIDAS EN LA BASE DE DATOS DEL NSISAAD 44

CUADRO N.º 6 PROCESO DE INTEGRACIÓN DE DATOS EN EL SISAAD POR LAS CCAA 49

CUADRO N.º 7 BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE DEPENDENCIA 53

CUADRO N.º 8 BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN NSISAAD NO OBRANTES EN LAS BASES DE DATOS DE LAS CCAA 55

CUADRO N.º 9 BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN LAS BASES DE DATOS DE LAS CCAA QUE NO FIGURAN EN NSISAAD COMO BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES 56

CUADRO N.º 10 NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN APORTADO POR LA AGE A LAS CCAA 59

CUADRO N.º 11 DIFERENCIAS ENTRE DOCUMENTOS CONTABLES VALIDADOS Y LA INFORMACIÓN DEL NSISAAD. REGIÓN DE MURCIA 62

CUADRO N.º 12 CANTIDADES ABONADAS A LA REGIÓN DE MURCIA EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2013 63

CUADRO N.º 13 SITUACIÓN DE LOS REINTEGROS PENDIENTES DEL FEEDEE 69

CUADRO N.º 14 BENEFICIARIOS DEL SAAD 81

CUADRO N.º 15 BENEFICIARIOS CON DERECHO A PRESTACIÓN POR CCAA A 31.12.2018 82

CUADRO N.º 16 DESGLOSE POR CCAA DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS 84

CUADRO N.º 17 EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS 85

CUADRO N.º 18 SALDOS AL CIERRE DE CADA EJERCICIO DE LAS CUENTAS 1719 Y 5219 87

CUADRO N.º 19 MOVIMIENTOS DE LA CUENTA 1719 87

CUADRO N.º 20 GASTO EN DEPENDENCIA 93

CUADRO N.º 21 VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS REALIZADOS POR PERSONAL DEL IMSERSO..... 107

CUADRO N.º 22 COMPARACIÓN DEL OBJETO DEL EXPEDIENTE 247/2014 CON EL ALCANCE DE LOS TRABAJOS DEL EXPEDIENTE 212/2013..... 147

CUADRO N.º 23 TIEMPOS MEDIOS TRANSCURRIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE DEPENDENCIA 169

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1 IMPORTE DEL NIVEL ACORDADO APORTADO POR LA AGE A LAS CCAA 24

GRÁFICO N.º 2 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CUIDADORES NO PROFESIONALES CON CONVENIO ESPECIAL CON LA TGSS 26

GRÁFICO N.º 3 EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES RECONOCIDAS EN EL SISAAD 80

GRÁFICO N.º 4 EVOLUCIÓN SERVICIOS/PRESTACIONES ECONÓMICAS SAAD 83

GRÁFICO N.º 5 ESQUEMA CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD (*) 97

GRÁFICO N.º 6 CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL PRIMER SISAAD 104

GRÁFICO N.º 7 CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SEGUNDO SISAAD 115

GRÁFICO N.º 8 INCOHERENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EXPEDIENTE 936/2013 132

GRÁFICO N.º 9 CONTRATACIÓN SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL SEGUNDO SISAAD Y MANTENIMIENTO Y SOPORTE DEL TERCER SISAAD. 136

GRÁFICO N.º 10 PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE 212/2013 138

GRÁFICO N.º 11 EJECUCIÓN DEL CONTRATO 212/2013 140

GRÁFICO N.º 12 ESQUEMA COLABORACIÓN IMSERSO/FUNDACIÓN CENTRO DE SUPERCOMPUTACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN 156

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con 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* (Informe n.º 977), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 21 de marzo de 2013, instó al Gobierno a "*Cumplir las conclusiones y las recomendaciones del Tribunal de Cuentas*", y asimismo instó a este Tribunal 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".*

Para dar cumplimiento a dicha Resolución, este Tribunal, en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por acuerdo de su Pleno de 21 de diciembre de 2017, mediante el que se aprobó el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018*, ha realizado, a iniciativa de las Cortes Generales, la presente ***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*** (incorporada al *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020*, aprobado por el Pleno el 19 de diciembre de 2019), cuyo acuerdo de inicio fue aprobado por el Pleno en sesión de 20 de julio de 2018.

Las Directrices Técnicas de esta fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de noviembre de 2018 y modificadas en su sesión de 25 de junio de 2019.

En virtud de la mencionada Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, esta fiscalización tiene como objetivo genérico analizar tanto el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el precitado Informe de fiscalización y en dicha Resolución de 10 de octubre de 2017, como las medidas adoptadas con el fin de atender las conclusiones recogidas en el mismo.

Además, la presente fiscalización se enmarca dentro de los objetivos específicos 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", 1.2 "Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas", 1.3 "Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción", 1.4 "Incrementar las fiscalizaciones operativas", 2.2 "Reforzar la cooperación y coordinación del sistema de control externo de España" y 2.3 "Contribuir al fortalecimiento del control interno", recogidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por su Pleno en sesión de 25 de abril de 2018.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) como entidad gestora del sistema de la Seguridad Social responsable de la administración, mantenimiento, gestión y control del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), dotada de personalidad jurídica propia y adscrita al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la Secretaría de Estado de

Derechos Sociales, así como por el entonces denominado Ministerio de Empleo y Seguridad Social[1].

Con respecto a las Comunidades Autónomas (CCAA), dado que en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020* figura incluida la realización, en colaboración con los Órganos de Control Externo de las CCAA, de 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»,* aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de mayo de 2014, el alcance de las comprobaciones se ha ceñido a la solicitud de la información necesaria para verificar el cumplimiento de las recomendaciones y conclusiones que conforman el ámbito objetivo de esta fiscalización, con el fin de determinar la adecuación de la información obrante en el SISAAD a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las distintas CCAA, de acuerdo con el Informe aprobado por el Pleno el 21 de marzo de 2013 y la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas asociada a dicho Informe.

El ámbito objetivo de la fiscalización ha comprendido el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones efectuadas en el citado Informe n.º 977, atendiendo al mandato de las Cortes Generales recogido en la precitada Resolución de 10 de octubre de 2017, así como el seguimiento de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misma, donde se insta al IMSERSO a tomar las medidas necesarias tendentes al cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el precitado Informe y al Gobierno a *"Cumplir las conclusiones y las recomendaciones del Tribunal de Cuentas"*.

En relación con el ámbito temporal de la fiscalización, dado que el Informe n.º 977 fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de marzo de 2013, se han analizado las actuaciones de gestión realizadas desde dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2018. No obstante, en la fiscalización se ha analizado cuanta documentación, hechos y actuaciones, anteriores y posteriores a dicho periodo, se han considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de noviembre de 2018, y modificadas en su sesión de 25 de junio de 2019, se ha realizado una fiscalización de seguimiento (Norma Técnica 7.bis de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013), con el fin de verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el mencionado Informe n.º 977, así como analizar y evaluar la efectividad de las

[1] En la actualidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 2/2020, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

medidas adoptadas, en su caso, para atender a las conclusiones recogidas en el mismo, desde el punto de vista del respeto a la normativa y a los principios de buena gestión financiera[2].

Concretamente, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

1. 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, verificando si se han adoptado medidas tendentes a corregir lo manifestado en las conclusiones puestas de manifiesto.

2. Analizar y evaluar la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas a dar cumplimiento a dichas recomendaciones y Resolución, así como a atender las conclusiones recogidas en el precitado Informe, desde el punto de vista del respeto a la normativa y a los principios de buena gestión financiera.

En la medida en que la aplicación informática SISAAD constituye uno de los procedimientos de control implantados por el IMSERSO tendentes a garantizar sus actuaciones de conformidad con la normativa que le resulta de aplicación y con los principios de buena gestión financiera, siendo además el instrumento básico para el adecuado cálculo y libramiento de la financiación del nivel mínimo de protección, y habiéndose verificado que, con posterioridad a la aprobación del Informe n.º 977, se han formalizado contratos de servicios de desarrollo y mantenimiento informático con el fin de implantar una nueva aplicación informática, en el seno de las comprobaciones efectuadas por el Tribunal se ha incluido la verificación de la correcta definición del objeto de estos nuevos contratos, así como la de su adecuada ejecución.

En la presente fiscalización se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y para la consecución de los objetivos se han empleado los procedimientos y técnicas de auditoría que se han considerado necesarios para soportar los resultados de la fiscalización. Los procedimientos de fiscalización utilizados han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se han estimado necesarias para alcanzar los objetivos señalados. Estas comprobaciones y verificaciones se han realizado en la sede de la Dirección General del IMSERSO mediante la revisión de la documentación oportuna (v.gr.: manuales internos de procedimiento, estados financieros, bases de datos, aplicaciones informáticas, nóminas de pago del nivel mínimo de protección, expedientes de contratación y expedientes de reintegro), así como a través de la realización de entrevistas a los responsables de las distintas áreas relacionadas con los objetivos de la fiscalización.

Con respecto a las CCAA el alcance de las comprobaciones se ha limitado a la solicitud de la información obrante en sus bases de datos de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, necesaria para verificar el cumplimiento de las recomendaciones que conforman el ámbito objetivo de esta fiscalización.

Asimismo, se han efectuado comprobaciones en la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) tendentes a verificar el procedimiento de inscripción de las prestaciones

[2] El titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la CA de Castilla-La Mancha entre el 27 de junio de 2011 y el 6 de julio de 2015 manifiesta que dicha CA no tuvo conocimiento previo de las actuaciones realizadas en el Informe nº 977, al no estar sujeta a fiscalización, por lo que la mera extensión de unas conclusiones y recomendaciones observadas para las CCAA fiscalizadas no parece válido ni adecuado, produciendo indefensión. Esta alegación no puede ser aceptada por cuanto que en el Informe nº 977 se analizaron la totalidad de las CCAA, incluyendo por tanto a Castilla-La Mancha, si bien, solo se efectuaron visitas a 6 CCAA con el fin de obtener, mediante técnicas de muestreo, las evidencias suficientes que soportasen determinados resultados. En cualquier caso, mediante oficio de este Tribunal de Cuentas de 28 de noviembre de 2012, se dio traslado a dicho Consejero de la parte correspondiente del Anteproyecto de Informe que afectaba a la actividad desarrollada por la CA de Castilla-La Mancha, con la finalidad de que, si lo consideraba oportuno, formulase cuantas alegaciones estimase pertinentes, lo cual se hizo mediante oficio de 8 de enero de 2013, remitido por el entonces Director General de Mayores, Personas con Discapacidad y Dependencia del Gobierno de Castilla-La Mancha.

económicas reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia) en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP).

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido la consecución de los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de la entidad fiscalizada.

No obstante, es necesario poner de manifiesto la deficiente información obrante tanto en la base de datos extraída del SISAAD (certificada por la Dirección General del IMSERSO) como en las bases de datos extraídas de los Sistemas de Información de las distintas CCAA (certificadas por los órganos responsables de dichas Administraciones en esta materia), debido a las numerosas incoherencias y falta de información verificadas en el momento previo a su análisis, comprometiendo la calidad y fiabilidad de dicha información, tal y como se expone en los epígrafes III.2.1 y III.2.2 de este Informe, siendo necesario, en reiteradas ocasiones, la solicitud de la subsanación de la información proporcionada.

Asimismo, también se ha verificado una reiterada ausencia de documentación en los expedientes de contratación tramitados para el desarrollo y mantenimiento del SISAAD, tal y como se recoge en el subapartado III.3 de este Informe.

Estas situaciones, si bien no han impedido la consecución de los objetivos fijados para esta fiscalización, sí han dificultado tanto los trabajos desarrollados como la obtención de resultados.

I.4. METODOLOGÍA

De acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y el Manual para la formulación y el seguimiento de recomendaciones, aprobado por el Pleno del Tribunal en su sesión de 28 de noviembre de 2019, se ha realizado una fiscalización de seguimiento ordinaria[3].

Para ello, atendiendo a las recomendaciones recogidas en el Informe n.º 977, así como a las conclusiones asociadas a cada una de ellas, los trabajos de fiscalización desarrollados han tenido como objetivo principal comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el precitado Informe, así como en la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal en relación con el mismo, además de analizar la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas, en su caso, por el IMSERSO dirigidas a atender las citadas recomendaciones y conclusiones.

Asimismo, se ha comprobado la situación, a 31 de diciembre de 2018, de todas las deficiencias recogidas en el mencionado Informe n.º 977 con el objetivo de verificar su rectificación o poner de manifiesto, en su caso, la persistencia de las mismas, cuantificando su repercusión en el presupuesto de gastos del IMSERSO.

[3] Mediante Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de noviembre de 2019, se han modificado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas para garantizar la coherencia con el Manual para la formulación y el seguimiento de recomendaciones, que también fue objeto de aprobación en sesión de la misma fecha. Aunque la modificación de las Normas de Fiscalización se aplica al seguimiento de las recomendaciones incluidas en los informes aprobados por el Pleno a partir del 1 de enero de 2020, en la presente fiscalización, con el objeto de garantizar la debida homogeneidad de los informes de este Tribunal, han sido de aplicación esta modificación y el Manual.

Con respecto al grado de cumplimiento de las recomendaciones analizadas, en el presente Informe se ha realizado la siguiente clasificación referida a la valoración del cumplimiento de las recomendaciones formuladas, de acuerdo con los resultados obtenidos en los trabajos de fiscalización:

- Cumplida totalmente: en el caso de que el IMSERSO haya adoptado medidas específicas dirigidas a la subsanación de la deficiencia y estas hayan tenido efectos positivos en la mejora de su gestión, en todos o en la mayor parte de sus aspectos.

- Cumplida parcialmente: en el caso de que se hayan adoptado medidas específicas dirigidas a la subsanación de la deficiencia y estas hayan tenido efectos positivos parciales en la mejora de la gestión señalada en la recomendación.

- No cumplida: si no se han adoptado medidas concretas dirigidas a la subsanación de las deficiencias o si, habiéndose adoptado, su aplicación no las ha subsanado, al menos, de manera parcial o en algunos de los aspectos indicados en la recomendación.

Por último, es necesario exponer que gran parte de los trabajos de fiscalización desarrollados se han basado en el análisis de datos y en el cruce de la información obrante en los diferentes sistemas de información relacionados con el ámbito objetivo de esta fiscalización (SISAAD, Sistemas de Información de las distintas CCAA, RPSP e Instituto Nacional de Estadística -INE-), con el fin de obtener las evidencias necesarias que permitan analizar la efectividad de las medidas adoptadas -tendentes al cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal en su Informe n.º 977- por los destinatarios de las mismas.

Así, entre los trabajos de fiscalización desarrollados se encuentran, en primer lugar, el análisis de la base de datos de solicitantes y beneficiarios de las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia del SISAAD, desde su implantación hasta el 31 de diciembre de 2018, con un total de 8.240.267 registros, correspondientes a 6.872.172 solicitudes y 3.839.016 beneficiarios, verificando la idoneidad y fiabilidad de la información obrante en la misma.

Posteriormente, dicha información, se ha contrastado con la información obrante en las bases de datos extraídas de los sistemas de información de las diferentes CCAA, en cuanto órganos gestores de las prestaciones derivadas de la citada Ley, con el fin de verificar la correlación existente entre la información recogida en el SISAAD y la obrante en dichos sistemas de información, de los cuales se nutre.

Con esta finalidad los órganos competentes de las diferentes CCAA han facilitado a este Tribunal un total de 66 bases de datos donde se recogen los beneficiarios de prestaciones del Sistema a 31 de diciembre de 2018 con un total de 3.972.595 registros, de los cuales, a la citada fecha se encuentran activos 1.030.038 beneficiarios.

Asimismo, se han efectuado cruces de información con la base de datos de fallecimientos gestionada por el INE desde el 1 de enero de 1987 a 31 de diciembre de 2018, con un total de 11.771.949 registros, con el fin de verificar la actualización de la información obrante en el SISAAD a este respecto.

En último lugar se han efectuado comprobaciones de la información obrante en el mencionado SISAAD, las bases de datos derivadas de los sistemas de información de las CCAA y del RPSP con el fin de verificar la idoneidad del abono de las prestaciones económicas reconocidas en esta materia.

I.5. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

El TRLGSS dispone en su artículo 66 que el IMSERSO es una entidad gestora del sistema de la Seguridad Social, a quien corresponde la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, así como de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

El IMSERSO se configura como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

Entre las competencias atribuidas a esta entidad gestora relacionadas con el ámbito objetivo de esta fiscalización se encuentran la administración, mantenimiento, gestión y control del SISAAD así como la gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

El IMSERSO se rige fundamentalmente por el TRLGSS y por el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, y en cuanto al régimen económico-financiero, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.1.b), 2.2.h) y 3.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, al formar parte del sector público estatal, y dentro de este del sector público administrativo, se encuentra sometido al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero regulado en la mencionada Ley.

En relación con su estructura organizativa, dentro de los órganos de dirección del IMSERSO cabe citar la Dirección General, la Secretaría General y las Subdirecciones Generales de Planificación, Ordenación y Evaluación; de Gestión, y de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera. En cuanto a su estructura territorial, la gestión de las prestaciones y de los programas de servicios sociales atribuidos a esta entidad se realizará a través de las Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla y los Centros de competencia estatal.

En relación con el ámbito objetivo de esta fiscalización, las competencias relativas a la elaboración, seguimiento y evaluación de las prestaciones y servicios correspondientes a la situación de dependencia corresponden a la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación; mientras que el control y el seguimiento de los créditos asignados a dichas prestaciones y servicios así como la gestión de la contratación administrativa relativa al SISAAD, corresponden a la Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera, ambas Subdirecciones Generales bajo la supervisión y control de la Dirección General de este Instituto.

El IMSERSO ha cumplido con sus obligaciones de rendición de cuentas y con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas durante el ámbito temporal objeto de fiscalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 125.3.g), 137 y 139 de la LGP, así como en los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 30 y 34 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido, el 29 de julio de 2020, a los actuales titulares de los Ministerios de Derechos Sociales y Agenda 2030, y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como a los actuales titulares de las Secretarías de Estado de Derechos Sociales y de la Seguridad Social y Pensiones, a los actuales titulares del IMSERSO y del INSS -entidades gestoras adscritas a dichos Ministerios con responsabilidad en la aplicación de la Ley 39/2006-, a los titulares de las Consejerías competentes

por razón de la materia de todas las Comunidades Autónomas, así como a los titulares de las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes. Con la misma finalidad, también se ha dado traslado del Anteproyecto de Informe a los anteriores titulares de los precitados órganos, afectados por el ámbito temporal de esta fiscalización. En consecuencia, el Anteproyecto de Informe ha sido remitido a un total de 85 destinatarios.

Dentro del plazo concedido para alegar, el Director General del IMSERSO, la Consejera de Bienestar Social de Castilla-La Mancha, la Vicepresidenta y Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social de la Región de Murcia, el Consejero de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Cataluña y el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 solicitaron la ampliación de dicho plazo, siendo concedida la prórroga.

Dentro del plazo establecido, inicial o prorrogado, se han recibido alegaciones formuladas por un total de 21 destinatarios de este Anteproyecto de Informe, cuyas alegaciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, se adjuntan al presente Informe (una de las Ex Ministras de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, una de las Ex Secretarias de Estado de Servicios Sociales, el Director General del IMSERSO, tres de los/as Ex Directores/as Generales del IMSERSO, los/as Consejeros/as competentes por razón de la materia de las CCAA de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y Comunidad Foral de Navarra, el Ex Consejero de Sanidad y Servicios Sociales de Castilla-La Mancha y los Diputados Generales de Álava y Bizkaia).

Asimismo, 12 destinatarios han remitido escrito manifestando su deseo de no formular alegaciones o sumarse a las efectuadas por otros destinatarios del Anteproyecto de Informe (uno de los Ex Secretarios de Estado de la Seguridad Social, dos de los/as Ex Secretarios/as de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, la Directora General del INSS, la Consejera competente por razón de la materia de Galicia y siete de los/as Ex Consejeros/as de las CCAA de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Región de Murcia –dos personas- y La Rioja).

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. En otros casos, cuando se ha estimado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de dichas alegaciones, las mismas se reflejan mediante notas a pie de página.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los destinatarios en relación con el Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del mismo. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido. Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.

I.7. NORMATIVA APLICABLE

En el periodo objeto de fiscalización, la normativa estatal básica reguladora de los procedimientos de evaluación, seguimiento y control de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y de los procedimientos aplicables en materia de contratación administrativa, ha sido la siguiente:

1. Constitución Española de 1978.

2. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal[4].

3. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

4. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

5. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

6. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

7. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

8. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

9. Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas.

10. Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

11. Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

12. 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.

13. 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, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

14. 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.

15. Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la

[4] Derogada el 7 de diciembre de 2018 por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

II. EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

II.1. INTRODUCCIÓN

La situación de dependencia es definida en la Ley de Dependencia como *"el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal".*

La promulgación de esta Ley[5] supuso la configuración de un nuevo derecho subjetivo y universal de la ciudadanía a ser atendida ante las situaciones de dependencia, configurándose como una nueva modalidad de protección que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del sistema de la Seguridad Social.

De acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1, su objeto es *"(…) 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".*

En consecuencia, el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia se configura como un derecho basado en los principios de universalidad y acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan las personas, principio este último (igualdad) al que se refiere el epígrafe III.2.2 de este Informe.

Entre los principios inspiradores de esta Ley regulados en su artículo 3 destacan los siguientes:

- El carácter público de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).
- La universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación.
- La valoración de las necesidades de las personas, atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real.
- La cooperación interadministrativa.
- La integración de las prestaciones establecidas en la Ley en las redes de servicios sociales de las CCAA, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante criterios y servicios públicos o privados concertados.

La aprobación de la Ley de Dependencia se enmarcó dentro de las competencias exclusivas asignadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución Española, al preceptuar que el Estado

[5] Su entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2007.

tiene competencia exclusiva sobre *"La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales",* regulándose en la precitada Ley las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación del mencionado SAAD.

La propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de atención a las personas en situación de dependencia corresponde al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a través de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

En este sentido el IMSERSO, como entidad gestora adscrita al citado departamento ministerial, de acuerdo con lo establecido en el precitado Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, ostenta las competencias relativas a *"la elaboración, seguimiento y evaluación de las prestaciones y servicios correspondientes a la situación de dependencia"*, así como las derivadas del *"control y seguimiento de los créditos asignados a las prestaciones y servicios correspondientes a la situación de dependencia".*

Por su parte, el artículo 148.1 de la Constitución Española preceptúa que *"Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (…) 20.ª Asistencia social".*

En este contexto normativo, la AGE ha transferido (entre 1982 y 1998) a todas las CCAA la gestión de las funciones y servicios desarrollados, anteriormente, por el IMSERSO y, en particular, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2006, han asumido el reconocimiento y gestión de las prestaciones recogidas en la Ley de Dependencia.

En consecuencia, corresponde al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos derivados de la situación de dependencia, correspondiendo el reconocimiento del derecho y la gestión de las prestaciones derivadas del mismo a los órganos competentes de las distintas CCAA (en virtud de lo dispuesto en la Constitución Española, los distintos Estatutos de Autonomía y los diferentes Reales Decretos de traspaso de las funciones y servicios del IMSERSO), a excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde dichas competencias corresponden a la AGE, a través del IMSERSO.

II.2. EL CONSEJO TERRITORIAL DE SERVICIOS SOCIALES Y DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

A tenor de lo preceptuado en el artículo 6 de la Ley de Dependencia *"El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantiza las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la presente Ley, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia; optimiza los recursos públicos y privados disponibles, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos".*

En consecuencia, el SAAD se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios públicos y privados, independientemente del régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica.

El SAAD se instrumenta mediante los principios de coordinación y cooperación entre la AGE y las CCAA, pudiendo participar las entidades locales en la gestión de los servicios, de acuerdo con la normativa de sus respectivas CCAA y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

Para desarrollar las actuaciones previstas en la Ley de Dependencia, así como articular la colaboración y participación de las distintas Administraciones Públicas (estatal, autonómica y

local) participantes en el SAAD, se creó el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia[6] (Consejo Territorial).

Este Consejo Territorial se encuentra integrado por el titular del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, un representante de cada una de las CCAA (recayendo esta representación en el miembro del Consejo de Gobierno que tenga a su cargo las competencias en la materia), un número de representantes de los diferentes Departamentos ministeriales y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía, funcionando en Pleno y en Comisiones Delegadas de acuerdo con su Reglamento de funcionamiento.

Entre las funciones que se le atribuyen a dicho Consejo Territorial -de conformidad con lo preceptuado en el artículo 8.2 de la mencionada Ley- destacan las siguientes relacionadas con el objeto de esta fiscalización:

- Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios.
- Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas.
- Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- Acordar el baremo de la valoración de la situación de dependencia.
- Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.

En el ejercicio de estas funciones, desde su constitución, el Consejo Territorial ha venido adoptando distintos acuerdos, posteriormente desarrollados a través de la legislación estatal y autonómica, algunos de los cuales se analizan en el presente Informe.

II.3. EVOLUCIÓN NORMATIVA

Desde el 21 de marzo de 2013 (fecha de aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas del Informe n.º 977) hasta el 31 de diciembre de 2018 (finalización del ámbito temporal objeto de esta fiscalización) se han producido diferentes modificaciones normativas -en el ámbito estatal- relacionadas con el SAAD, relativas, principalmente, al cálculo del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, al nivel acordado de protección, a las cotizaciones de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia y al SISAAD.

A continuación, se exponen brevemente algunas de las modificaciones normativas acaecidas en este periodo, con el fin de enmarcar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal en el precitado Informe.

II.3.1. Nivel mínimo de protección

El artículo 9.1 de la Ley de Dependencia establece que *"El Gobierno, oído el Consejo Territorial (…), determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del*

[6] Su constitución se produjo como consecuencia de lo previsto en la DA novena del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, asumiendo las competencias hasta entonces ostentadas por el Consejo Territorial del SAAD y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida"[7].

La financiación del nivel mínimo de protección corresponde íntegramente a la AGE a través del IMSERSO, quien anualmente fija en sus presupuestos el importe correspondiente a dicho nivel de protección.

Este nivel de protección se reguló, hasta el 31 de diciembre de 2013, por lo dispuesto en el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la AGE, fecha en que fue derogado por 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.

Con anterioridad a dicha fecha, mediante Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, se publicó el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, donde, tras la evaluación de los resultados obtenidos en los primeros años de aplicación de la Ley de Dependencia (período 2007-2011), se aprueban unas propuestas de mejora en el SAAD (v.gr.: modificación de la clasificación de la situación de dependencia establecida en grados y niveles; adaptación de los criterios para determinar las intensidades de protección del servicio de ayuda a domicilio a las necesidades reales de las personas en situación de dependencia; mejora y adecuación de las prestaciones y servicios para garantizar la sostenibilidad del Sistema; mejoras en el procedimiento y transparencia en la gestión; mejoras en los sistemas de información; modificación del calendario de aplicación de la Ley de Dependencia y nuevos criterios de asignación del nivel mínimo de protección) consideradas necesarias para asegurar la sostenibilidad del Sistema y fortalecer, en todo el ámbito nacional, el desarrollo de la Ley de Dependencia.

Alguna de estas propuestas fueron recogidas en el precitado Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, cuyo objetivo principal era la regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, estableciendo tanto sus criterios de asignación como su forma y procedimiento de abono a las CCAA.

De acuerdo con lo dispuesto en dicho Real Decreto la asignación de este nivel de financiación se articula mediante un procedimiento de abono mensual -por parte del IMSERSO a las CCAA- de las cantidades económicas obtenidas de la aplicación de las siguientes variables: número de beneficiarios en situación de dependencia, grado de dependencia reconocido y número y tipo de prestaciones reconocidas.

1. La primera de estas variables viene determinada por el número de personas beneficiarias en situación de dependencia en cada CA que disponen de una prestación reconocida en la aplicación informática SISAAD.

2. Con respecto al grado de dependencia reconocido, en virtud del artículo 22 del citado Real Decreto-ley 20/2012 se modificó la anterior clasificación de la situación de dependencia basada en grados y niveles, limitando la actual clasificación a una división en tres grados (Grado III -Gran Dependencia-, Grado II –Dependencia Severa- y Grado I –Dependencia Moderada-), sin distinción de niveles dentro de cada uno de ellos.

En la Disposición transitoria (DT) undécima del citado Real Decreto-ley 20/2012, se estableció que, desde el 1 de agosto de 2012 y hasta que se regulasen reglamentariamente, las cuantías de la asignación a las CCAA -en concepto de nivel mínimo de protección- serían las recogidas en dicha DT (distinguiendo entre aquellos beneficiarios que tuviesen resolución de grado y nivel de

[7] La consideración "*prestación reconocida*" fue introducida a través de la modificación efectuada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

dependencia reconocido a la fecha de entrada en vigor del precitado Real Decreto-ley de aquellos otros solicitantes que no tuvieran resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a dicha fecha).

Posteriormente, a partir del 1 de enero de 2014 (con la entrada en vigor del referido Real Decreto 1050/2013) las liquidaciones del nivel mínimo de protección comenzaron a efectuarse en función del grado de dependencia reconocido al beneficiario, sin tomar en consideración el nivel de dependencia reconocido en su momento.

En consecuencia, en el periodo 2012-2018 la cuantía mensual abonada por el IMSERSO a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, por cada beneficiario registrado en la aplicación informática SISAAD ha evolucionado como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 1
EVOLUCIÓN DEL IMPORTE FINANCIADO POR LA AGE EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN
Periodo 2012-2018
(Euros/Mes)

Año	Grados y niveles							
	Grado III Nivel 2	Grado III Nivel 1	Grado III Gran dependencia	Grado II Nivel 2	Grado II Nivel 1	Grado II Dependencia severa	Grado I Nivel 2	Grado I Dependencia moderada
2012 (hasta 31/07/2012)	266,57	181,26		103,02	70,70		60,00	
2012 (desde 1/08/2012)	231,28	157,26	177,86	89,38	61,34	82,84	52,06	44,33
2013	231,28	157,26	177,86	89,38	61,34	82,84	52,06	44,33
2014			177,86			82,84		44,33
2015			177,86			82,84		44,33
2016			177,86			82,84		44,33
2017			177,86			82,84		44,33
2018			190,13			84,49		47,38

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas.

Como se deduce del cuadro anterior, con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 las cuantías mensuales financiadas por la AGE en función del grado y nivel de dependencia reconocido a cada beneficiario, disminuyeron un 13,24 %, minorando con ello los recursos de las CCAA destinados a la financiación de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia. Al mismo tiempo se establecieron unas nuevas cantidades mensuales para los nuevos reconocimientos de grados de dependencia.

Estas cantidades han permanecido inalterables, a lo largo del periodo objeto de fiscalización, hasta la publicación del 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, donde se actualizan (a partir del 1 de enero de 2018) dichas cuantías, incrementándose un 6,90 % las correspondientes al Grado III, un 1,99 % las relativas al Grado II y un 6,88 % para el Grado I.

3. La tercera variable utilizada (desde el año 2012 hasta la actualidad) en la cuantificación del nivel mínimo de protección, es el número y tipo de prestaciones reconocidas. Así, en el mencionado Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 se acordó que la distribución entre las CCAA del nivel mínimo de protección se efectuaría considerando, no sólo el número de beneficiarios del Sistema y la cuantía por grado de dependencia reconocido para cada uno de ellos (tal y como se calculaba en base a la normativa anterior), sino también en función del número y tipo de prestaciones reconocidas por cada CA, ponderando positivamente el reconocimiento de las prestaciones de servicios sobre la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PEC), con el fin de estimular la atención

a las personas dependientes mediante servicios profesionalizados que permitiera, a su vez, la generación de empleo y actividad económica.

En este sentido, es necesario manifestar que en virtud del artículo 14 de la Ley de Dependencia, las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, distinguiéndose, en este último caso, tres tipos de prestaciones: prestación económica vinculada al servicio, PEC y prestación económica de asistencia personal. Sin embargo, a efectos del cálculo de la asignación del nivel mínimo de protección, y de acuerdo con lo estipulado en el artículo 4.2.c) del Real Decreto 1050/2013, "*(…) todas las prestaciones del SAAD tienen la consideración de prestaciones de servicios, con excepción de la prestación para cuidados en el entorno familiar, que tiene la consideración de prestación económica"* y cuyo reconocimiento (de acuerdo con el artículo 18 de la Ley de Dependencia) tiene un carácter excepcional.

Además de lo expuesto anteriormente, en la cuantificación de este criterio se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

- Cada beneficiario es perceptor de una única prestación.

- Las prestaciones deben estar efectivamente reconocidas.

- Cuando la PEC esté complementada, a su vez, con una prestación de servicios para apoyo y atención domiciliaria a la persona dependiente y esta alcanza la intensidad mínima establecida para cada grado de dependencia, se considera que la suma de ambas prestaciones equivale a una prestación de servicios. Si no alcanza dicha intensidad mínima se considera como una prestación económica.

En aplicación de las tres variables expuestas, la asignación mensual (periodo comprendido entre el día 26 de cada mes y el día 25 del mes siguiente) del nivel mínimo de protección para cada CA es el resultado de agregar, para cada una de ellas, las dotaciones obtenidas conforme a lo establecido en los párrafos a) y b) siguientes:

a) En primer lugar, se calcula la dotación inicial ponderada (parte fija), que es el resultado de multiplicar el número de beneficiarios de cada una de las CCAA por los importes correspondientes a su grado reconocido, ponderando el resultado por un coeficiente de 0,5 (coeficiente aplicable desde el 1 de enero de 2018. Ver cuadro n.º 2).

b) En segundo lugar, partiendo de la suma de los importes obtenidos por cada CA en aplicación del apartado a) anterior, se multiplica este por dos ratios: el porcentaje que suponen las prestaciones reconocidas en cada CA respecto al total agregado de CCAA, y el cociente que se obtiene de dividir el porcentaje de prestaciones no PEC de la respectiva CA sobre el total de prestaciones de esta entre el porcentaje de prestaciones no PEC a nivel nacional sobre el total de estas prestaciones.

La suma del resultado obtenido en los apartados a) y b) anteriores, constituye la aportación mensual de la AGE, en concepto de nivel mínimo de protección, a cada CA, observándose que en su determinación (a diferencia de la normativa anterior) se pondera positivamente el peso de las prestaciones no PEC reconocidas en la CA sobre el total de prestaciones no PEC reconocidas a nivel nacional.

Con el objetivo de evitar desequilibrios en la financiación de algunas CCAA se estableció que la asignación del nivel mínimo de protección evolucionara progresivamente a lo largo de cuatro años, recogiéndose un calendario de aplicación de los coeficientes de ponderación indicados en los apartados a) y b) anteriores. Dicho calendario se recoge en la DT primera del citado Real Decreto 1050/2013, en aplicación de lo acordado en el apartado Segundo.15º del Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial. En dicho acuerdo figuran, además, los coeficientes a aplicar en el

quinto año y siguientes de aplicación del nivel mínimo de protección. Los coeficientes de aplicación para la determinación de las dotaciones indicadas en los apartados a) y b) anteriores son los siguientes:

CUADRO N.º 2
COEFICIENTES DE APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN

Año	Coeficientes de aplicación	
	Párrafo a)	Párrafo b)
2014	0,9	0,1
2015	0,8	0,2
2016	0,7	0,3
2017	0,6	0,4
A partir de 2018	0,5	0,5

Fuente: Datos obtenidos del Real Decreto 1050/2013 y el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial.

Este calendario tenía como finalidad que las distintas CCAA fomentasen el reconocimiento de prestaciones no PEC y, de esta forma, ver ponderada positivamente su participación en el reparto del nivel mínimo de protección.

Por otro lado, con el fin de mejorar el procedimiento y la transparencia en la gestión del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA, el Acuerdo de 10 de julio de 2012 recoge entre sus propuestas de mejora (tal y como se recogía en las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977) la emisión de certificaciones por parte de las CCAA con carácter previo a la liquidación de este nivel de financiación por el IMSERSO.

El Real Decreto 1050/2013 recoge dicha propuesta en su articulado al disponer que a efectos de que la AGE pueda efectuar las liquidaciones mensuales del nivel mínimo de protección, las CCAA, con anterioridad al día 25 de cada mes, emitirán una certificación mensual, expedida por la persona titular del órgano competente de la CA responsable de la gestión de la atención a la dependencia, que acredite la efectividad del derecho (es decir, que el beneficiario ha comenzado a recibir el correspondiente servicio o prestación económica) así como las altas, bajas, traslados, revisiones, suspensión de la prestación y otras modificaciones producidas en el período a que se refiere la certificación.

En relación con lo anterior, el artículo 5.2 del mencionado Real Decreto 1050/2013 preceptúa que: "*(…) si los datos contenidos en el SISAAD no coinciden con los recogidos en dicha certificación mensual, el IMSERSO notificará a la comunidad autónoma dicha incidencia, suspendiéndose la liquidación del nivel mínimo de protección para el correspondiente expediente, hasta tanto sea subsanada o completada dicha incidencia".*

Otra de las modificaciones introducidas, con el fin de acreditar la aportación económica de las CCAA a la financiación del coste del SAAD, es la expedición por su parte de un certificado acreditativo de su aportación al SAAD, incluyendo el importe recibido de los Presupuestos Generales del Estado en el ejercicio presupuestario correspondiente, donde se refleje, además, la actividad realizada y recogida tanto en las certificaciones mensuales emitidas como en las estadísticas del SISAAD. Estas certificaciones relativas a cada ejercicio presupuestario deben emitirse por los órganos competentes de las CCAA, como fecha límite, el 30 de abril del año siguiente.

La efectiva aplicación de estas medidas se analiza en el epígrafe III.2.3 de este Informe relativo al seguimiento de la recomendación n.º 3 dirigida al IMSERSO en el Informe n.º 977.

II.3.2. Nivel acordado de protección

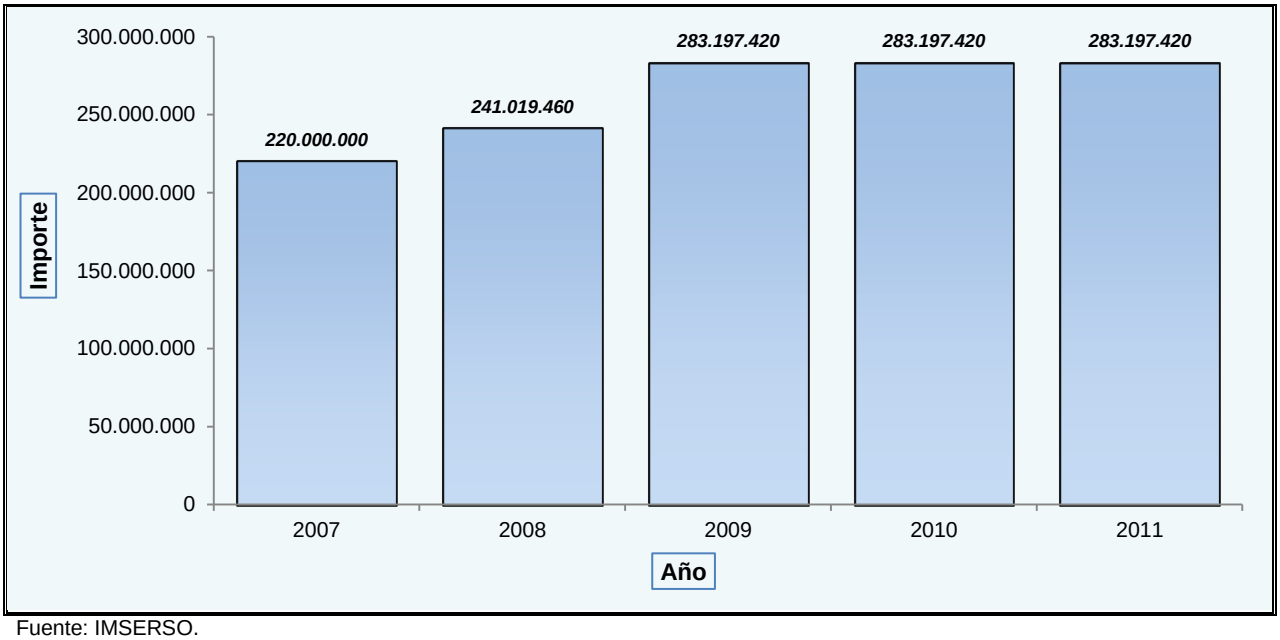
La aportación de la AGE (a través del IMSERSO) a la financiación del SAAD no se limita al nivel mínimo de protección, sino que además se complementa con la financiación correspondiente al nivel acordado.

El nivel acordado de protección figura regulado en el artículo 7.2 de la citada Ley de Dependencia al establecerse como uno de los niveles de protección de la situación de dependencia, junto con el nivel mínimo y el nivel adicional que pueda establecer cada CA.

Este nivel de protección contempla un régimen de cooperación y financiación entre la AGE y las CCAA mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las prestaciones y servicios, a través de los cuales ambas Administraciones públicas acuerdan objetivos y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones económicas recogidas en la Ley de Dependencia, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia (año 2007) hasta el año 2011, los importes abonados por la AGE, en concepto de nivel acordado de protección, son los que se indican en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 1
IMPORTE DEL NIVEL ACORDADO APORTADO POR LA AGE A LAS CCAA
Periodo 2007/2011
(En euros)



Fuente: IMSERSO.

Sin embargo, esta aportación estatal se ha visto suspendida en el periodo 2012/2018, ya que la DA cuadragésima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y, posteriormente, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (DA centésima cuarta) han venido suspendiendo la aplicación de los artículos de la Ley de Dependencia reguladores de este nivel de protección, provocando, de nuevo, una minoración de los recursos destinados a la financiación del SAAD.

Como consecuencia de la suspensión de este nivel de financiación en el periodo objeto de fiscalización, no se han efectuado trabajos de fiscalización en este apartado.

II.3.3. Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia

Como se ha expuesto anteriormente, una de las prestaciones económicas reconocidas en la Ley de Dependencia es la PEC, que, según establece el artículo 18.1 del precitado texto legal puede ser reconocida, excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar y se reúnan las condiciones establecidas en la mencionada Ley.

Se consideran cuidadores no profesionales a aquellas personas que prestan atención a personas en situación de dependencia en su domicilio, formando parte de su familia o de su entorno y no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

Continúa manifestando el citado artículo 18, en su apartado 3, que "*El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente".* Por ello, mediante Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, se reguló la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

De acuerdo con lo dispuesto en dicho Real Decreto, pueden asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado, pudiendo excepcionalmente, en determinadas circunstancias, asumir dicha situación otra persona residente en el municipio o en uno vecino y que haya desempeñado dicha función durante el periodo previo de un año.

Los cuidadores no profesionales están incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción de un convenio especial, salvo excepciones recogidas en el citado Real Decreto 615/2007 (v.gr.: encontrarse ya en situación de alta; estar percibiendo prestaciones de desempleo o en situación de pensionista de jubilación o incapacidad permanente).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.5 de dicho Real Decreto, la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, será asumida directamente, por convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), por la AGE.

En aplicación del convenio formalizado entre ambos entes del sistema de la Seguridad Social, la TGSS comunicaba mensualmente al IMSERSO, mediante certificado emitido por su Director General y acompañado de un fichero (nómina), el desglose del número de cuidadores no profesionales con convenio especial suscrito por cada mes, así como las cantidades pendientes de abono por parte del IMSERSO en concepto de cuotas de Seguridad Social relativas a los cuidadores no profesionales derivadas de la PEC, con la finalidad de que el IMSERSO imputara a su presupuesto de gastos dicho importe y procediera a su pago a la TGSS.

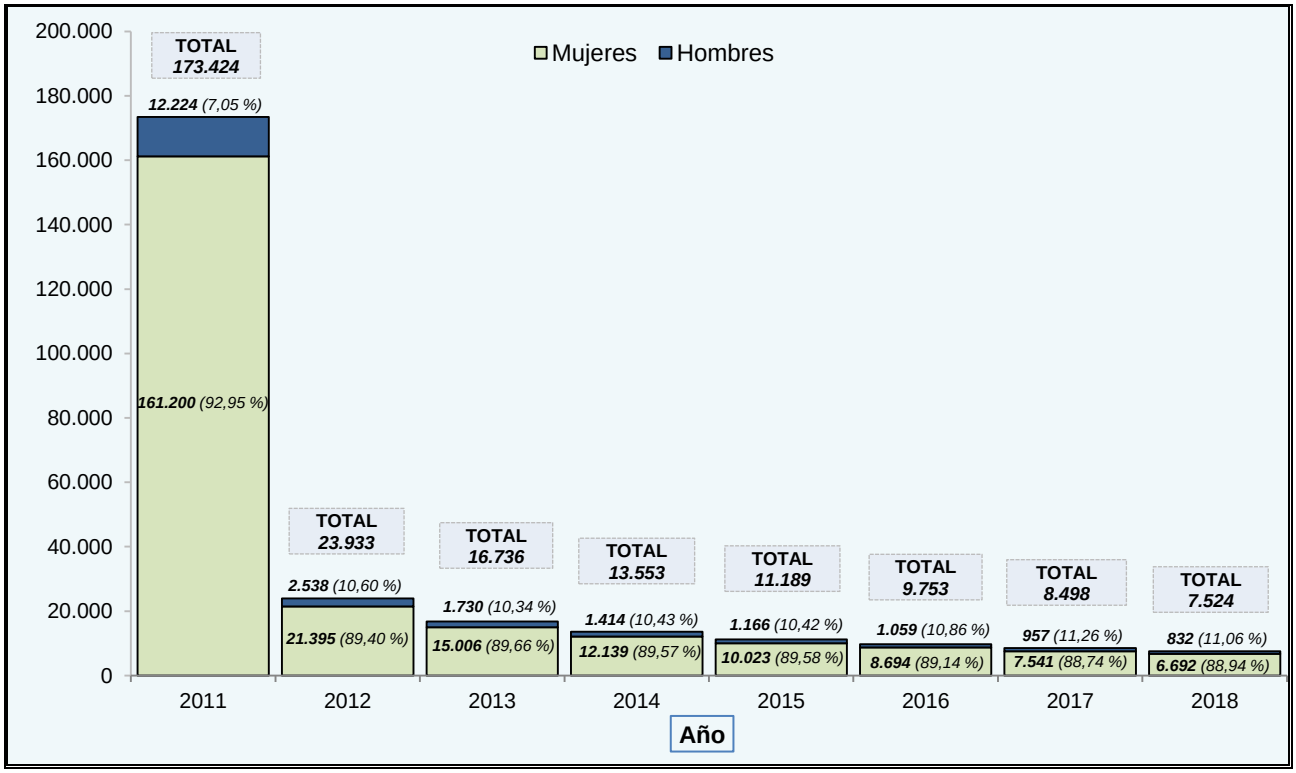
Sin embargo, esta aportación estatal se ha visto suspendida (tal como se indicó en el Informe n.º 977) con la aprobación del mencionado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, hasta el 1 de abril de 2019.

De acuerdo con su DT decimotercera, los convenios especiales que existían a la fecha de su entrada en vigor (15 de julio de 2012) se extinguieron el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicitara expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso dicho convenio subsistiría desde el día 1 de septiembre de 2012. En este último caso, desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tuvo una reducción del 10 % en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la AGE el 5 % del total de la cuota y el 85 % restante a cargo del cuidador no profesional.

Y en todo caso, desde el 1 de enero de 2013, el convenio especial corre a cargo exclusivamente del cuidador no profesional, correspondiéndole al mismo abonar la totalidad de las cuotas de Seguridad Social.

De acuerdo con la información suministrada por el IMSERSO, la evolución del número de cuidadores no profesionales con convenio especial, desglosado por género, en el periodo 2011/2018, es la que se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CUIDADORES NO PROFESIONALES CON CONVENIO ESPECIAL CON LA TGSS
Periodo 2011/2018



Fuente: IMSERSO.

Como se muestra en el gráfico anterior, en 2012 se produjo un descenso acusadísimo en el número de cuidadores no profesionales con convenio especial, y a partir del año 2013 se inicia un descenso paulatino, reduciéndose a 7.524 en el año 2018, lo que ha supuesto un descenso de un 95,66 % respecto al número de cuidadores con convenio que figuraban en el año 2011. Dicho descenso ha venido motivado por la modificación introducida en el citado Real Decreto-ley 20/2012, en virtud de la cual el pago de las cuotas de Seguridad Social pasaron a ser abonadas, exclusivamente, por los cuidadores no profesionales.

En cuanto a la distribución por género, se observa que el porcentaje de mujeres cuidadoras no profesionales de personas en situación de dependencia está en torno al 89 % en todos los años, ya que, tradicionalmente son ellas quienes asumen los cuidados de las personas dependientes.

Los trabajos de fiscalización desarrollados en relación con el seguimiento de las recomendaciones recogidas en el Informe n.º 977, en este ámbito, así como las medidas adoptadas para su cumplimiento, son objeto de exposición detallada en el epígrafe III.2.4 de este Informe.

No obstante, en este apartado conviene manifestar que mediante 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 ha producido, entre otras, la modificación de la DA decimocuarta del TRLGSS (así como la inclusión en dicho texto legal de una nueva DT trigésima primera), en virtud de la cual 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 –a través del IMSERSO-, medida que, como se ha reflejado en el gráfico anterior, afecta fundamentalmente al colectivo femenino que, en muchas ocasiones se ve abocado a abandonar su puesto de trabajo, y en consecuencia a interrumpir su cotización a la Seguridad Social, para cuidar de la persona dependiente.

II.3.4. Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

El artículo 37.1 de la Ley de Dependencia preceptúa que el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente las competencias en esta materia son ejercidas por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), a través del IMSERSO, "*(…) establecerá un sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que garantice la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las Administraciones Públicas, así como la compatibilidad y articulación entre los distintos sistemas*".

Continúa señalando dicho artículo, en su apartado segundo, que "*El sistema contendrá información sobre el catálogo de servicios e incorporará, como datos esenciales, los relativos a población protegida, recursos humanos, infraestructuras de la red, resultados obtenidos y calidad en la prestación de los servicios*", contemplando específicamente la realización de estadísticas para fines estatales en materia de dependencia, así como las de interés general supracomunitario y las que se deriven de compromisos con organizaciones supranacionales e internacionales.

En aplicación de lo dispuesto anteriormente, mediante la Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, se creó el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, siendo responsable de su administración el IMSERSO. En su artículo 7 se configura el SISAAD como un sistema de información cuya finalidad es la gestión de las prestaciones sociales asociadas al SAAD y que engloba, entre otros, los siguientes usos y finalidades:

- Gestión económico-financiera y presupuestaria (dicho sistema sirve de base para el cálculo de la liquidación del nivel mínimo de protección financiado por la AGE).
- Servicios sociales (recoge las prestaciones económicas y servicios reconocidos en el Sistema).
- Función estadística pública (a través de su información se publican las estadísticas del SISAAD mensuales y anuales).
- Procedimiento administrativo (permite tramitar la solicitud y reconocimiento del derecho a la situación de dependencia y prestaciones derivadas de la misma).
- Recursos humanos (engloba a los solicitantes, beneficiarios, cuidadores profesionales y no profesionales, valoradores y centros públicos o privados, integrados en la red de servicios del SAAD).

Tras la aprobación en marzo de 2013 del Informe n.º 977, se publicó 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, derogando la mencionada Orden TAS/1459/2007, excepto su artículo 7 por el que se crea el fichero de datos de carácter personal SISAAD.

La Orden SSI/2371/2013 tiene por objeto establecer una nueva regulación del SISAAD, con la finalidad de garantizar una mejor disponibilidad de la información y de la comunicación recíproca

entre las Administraciones Públicas, así como facilitar la compatibilidad y el intercambio de información entre estas, consiguiendo así una mejor gestión, explotación y transparencia de los datos contenidos en el mismo.

De acuerdo con la precitada Orden, el SISAAD tiene como finalidad proporcionar a las Administraciones Públicas competentes en la gestión de las prestaciones y servicios del SAAD (CCAA e IMSERSO con respecto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) "*los instrumentos necesarios para el mantenimiento y gestión de la información relativa a los beneficiarios del mismo, para la comunicación recíproca y el intercambio de información, permitiendo la interoperabilidad de los respectivos sistemas de información de dichas administraciones públicas".*

Mediante el SISAAD, el IMSERSO pone a disposición de las CCAA una aplicación informática pudiendo optar dichas Administraciones autonómicas por su utilización como herramienta de gestión, o bien optar por utilizar una aplicación informática propia y remitir la información requerida al IMSERSO a través de los servicios de interoperabilidad. Dichos servicios de interoperabilidad conforman la infraestructura necesaria para realizar el intercambio de información entre el IMSERSO y el resto de actores que intervienen en la gestión de la Ley de Dependencia.

En el Informe n.º 977 se identificaron aquellas CCAA que, a 31 de diciembre de 2010, gestionaban sus expedientes de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia a través de la aplicación informática SISAAD (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja, además de las Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla); y aquellas otras que disponían de sus propios sistemas de información para el reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, comunicando con posterioridad al SISAAD la información mínima obligatoria (Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana).

En noviembre de 2012 el IMSERSO inició la implantación de un nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (NSISAAD) formalizando numerosos contratos de servicios cuyo objeto fue, principalmente, su desarrollo y mantenimiento, y cuya ejecución es objeto de análisis en el subapartado III.3 de este Informe.

Asimismo, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos fijados en la precitada Orden SSI/2371/2013 y conseguir, de esta forma, una gestión más eficaz, así como una mayor disponibilidad y explotación de la información y, en último término, facilitar el intercambio de información entre las Administraciones Públicas consiguiendo una mejor interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información, el IMSERSO introdujo modificaciones en el NSISAAD. De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, el resultado obtenido en relación con estos objetivos se expone en los epígrafes III.2.1 y III.2.2 de este Informe al analizar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal en el Informe n.º 977.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En el siguiente cuadro se indican, en primer lugar y a modo de síntesis, las recomendaciones incluidas en el Informe n.º 977:

CUADRO N.º 3
SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN EL INFORME N.º 977

1	**DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**
1.1	Proceder al desarrollo reglamentario de la disposición adicional quinta de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, relativa a la remisión de información sobre las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia al Registro de Prestaciones Sociales Públicas.
2	**DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES**
2.1	Potenciar los procedimientos de control interno sobre el SISAAD.
2.2	Analizar y revisar la información obrante en el SISAAD con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las diferentes Comunidades Autónomas.
2.3	Analizar y, en su caso, modificar el procedimiento de justificación y libramiento de financiación del nivel mínimo de protección.
2.4	Reconocer en sus estados contables anuales el importe pendiente de imputar al presupuesto de gastos, en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, así como adoptar las medidas presupuestarias tendentes a garantizar el pago de la deuda pendiente de abono por este concepto.
2.5	Iniciar el procedimiento de reintegro de la diferencia existente entre los créditos totales asignados con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y las obligaciones reconocidas con cargo al mismo cuya aplicación finalista no se encontraba justificada.
2.6	Dictar las instrucciones oportunas tendentes a garantizar la correcta ejecución de los servicios externos contratados con la empresa encargada del desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática del SISAAD, así como analizar las causas que provocaron las incidencias detectadas en dicha aplicación, ejercitando en su caso el derecho reconocido en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rigió esta contratación.
3	**DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
3.1	Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al plazo máximo para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.
3.2	Mantener actualizada la información remitida al SISAAD para que el IMSERSO pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia.

Asimismo, tal y como se indica en el subapartado I.3 de este Informe, los objetivos de la presente fiscalización incluyen el análisis y evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas a subsanar las incidencias puestas de manifiesto en las conclusiones recogidas en el precitado Informe n.º 977, desde el punto de vista del respeto a la normativa y a los principios de buena gestión financiera.

Dichas conclusiones guardan lógica relación con las materias que se contienen en las recomendaciones anteriores, excepto algunas de ellas, que se refieren a ámbitos que no fueron objeto de una recomendación concreta. Estas se refieren, resumidamente, a los siguientes ámbitos:

- Las importantes diferencias observadas en el procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia, así como en el cálculo de las prestaciones derivadas de la misma, en función del territorio de residencia del solicitante.

- La existencia de un elevado número de personas que, a 31 de diciembre de 2010, tendrían derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia pero que no recibían ningún tipo de prestación.

- La conversión en la opción mayoritaria del reconocimiento de las prestaciones económicas frente a los servicios reconocidos, a pesar de que la normativa establecía precisamente lo contrario.

- La falta de reconocimiento por el IMSERSO, en sus estados contables, de un importe derivado del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA.

- La falta de homogeneidad verificada, entre las diferentes CCAA, en la regulación del nivel adicional de protección, el cual no debería generar situaciones diferentes en función de la CA de residencia de los beneficiarios.

- Diferencias y falta de homogeneidad entre las CCAA en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

- La falta de identificación, en los presupuestos de gastos de las seis CCAA fiscalizadas, de la totalidad de los créditos destinados a financiar las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

En los subapartados siguientes se exponen los resultados obtenidos como consecuencia del desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, tendentes a analizar el seguimiento de las recomendaciones y conclusiones precitadas.

Dichos resultados se muestran estructurados sistemáticamente en función del destinatario de la recomendación, distinguiendo entre el anterior Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el IMSERSO y las CCAA, recogiéndose, en primer lugar, en cada uno de los subapartados el contenido de la recomendación cuyo seguimiento se analiza y la conclusión o conclusiones asociadas a la misma recogidas en el precitado Informe n.º 977. A continuación se describen las medidas adoptadas, en su caso, por los órganos responsables en relación con el cumplimiento de cada recomendación y conclusión asociada, y finalmente se expone el grado de efectividad alcanzado, a 31 de diciembre de 2018, con dichas medidas.

Por su parte, en el epígrafe III.2.7 se realiza el seguimiento de aquellas conclusiones recogidas en el Informe n.º 977 que no se encuentran directamente asociadas a una recomendación, dando cumplimiento de esta forma a la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Por último, es necesario señalar que, como ya se ha indicado anteriormente, la aplicación informática SISAAD constituye uno de los procedimientos de control implantados por el IMSERSO para garantizar que sus actuaciones son acordes con la normativa y con los principios de buena gestión financiera, siendo además el instrumento básico para el adecuado cálculo y libramiento de la financiación del nivel mínimo de protección. En consecuencia, en la presente fiscalización se ha analizado la correcta definición del objeto de los contratos formalizados para la implantación de la nueva aplicación informática, así como su adecuada ejecución, y considerando la singularidad de estos resultados, los mismos se exponen de manera separada en el subapartado III.3 del presente Informe.

III.1. SEGUIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

III.1.1. Recomendación única

"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social proceda al desarrollo reglamentario de la Disposición adicional quinta de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, relativa a la remisión de información sobre las prestaciones económicas al Registro de Prestaciones Sociales Públicas, adscrito al Instituto Nacional de la Seguridad Social, con el fin de evitar el riesgo existente en la actualidad de concurrencia y duplicidad en el reconocimiento de prestaciones sociales públicas, ante la falta de conocimiento, por parte de los órganos competentes, de las prestaciones económicas reconocidas y derivadas de la situación de dependencia, minorando, de esta forma, la posible obtención o disfrute fraudulento de prestaciones públicas u otras ayudas económicas que pudieran estar generándose ante esta falta de información".

En relación con esta recomendación conviene precisar que -en el trámite de alegaciones del Informe objeto de seguimiento- el Director del Gabinete Técnico de la entonces Ministra de Empleo y Seguridad Social comunicó que dicho Ministerio impulsaría la modificación del Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, con el fin de incluir las prestaciones económicas reguladas en la Ley de Dependencia en el citado Registro. Finalmente, esta inclusión se articuló mediante una Disposición Final (DF) recogida en el 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 de Dependencia, aprobado a iniciativa del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

III.1.1.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a esta recomendación se encuentra recogida en el n.º 2 del epígrafe IV.1.2 "Conclusiones relativas a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" donde se manifiesta que *"Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, así como el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, no han remitido al Registro de Prestaciones Sociales Públicas información alguna sobre las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, incumpliendo de esta forma lo preceptuado en la Disposición adicional quinta de la Ley 39/2006.*

Esta falta de integración de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas está provocando, además del incumplimiento de los fines recogidos en el Real Decreto 397/2006, la existencia de un riesgo de concurrencia y duplicidad en el reconocimiento de prestaciones sociales públicas ante la falta de información, por parte de los órganos competentes, de la existencia de prestaciones económicas derivadas de esta situación de dependencia, limitando con ello los necesarios controles tendentes a evitar el posible fraude que pudiera estar generándose por esta falta de información".

III.1.1.2. MEDIDAS ADOPTADAS

La DA quinta de la Ley de Dependencia manifiesta 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".*

El desarrollo reglamentario se llevó a cabo mediante el 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 de Dependencia, en cuya DF primera se modificó el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas, añadiendo una letra o) a su artículo 3 "*Ámbito de aplicación*" quedando redactado de la siguiente forma:

"De acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, el Registro de Prestaciones Sociales Públicas integrará las siguientes prestaciones de carácter económico:

(…)

o) La prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y la prestación económica de asistencia personal, abonadas en virtud de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia".

Así, si bien la integración en el RPSP de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia se produjo el 1 de enero de 2007 (fecha de entrada en vigor de la precitada Ley), el desarrollo reglamentario de su DA quinta no se produjo hasta el 1 de enero de 2014 (fecha de entrada en vigor del precitado Real Decreto 1051/2013).

En consecuencia, desde esta última fecha las CCAA y el IMSERSO (órganos competentes de la gestión de estas prestaciones económicas) deberían haber procedido a remitir al RPSP las prestaciones económicas reconocidas en esta materia, ya que, de conformidad con el artículo 10 del Real Decreto 397/1996 *"El suministro de los datos identificativos de las prestaciones sociales públicas se facilitará al Instituto Nacional de la Seguridad Social en plazo inmediato al reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación. Si esta comunicación no pudiera efectuarse en tiempo real por falta de medios informáticos adecuados, la información se practicará dentro de los diez primeros días naturales del mes siguiente al reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación".*

Sin embargo, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, el primer intento de comunicación de estas prestaciones económicas al INSS, por parte del IMSERSO, no se efectuó hasta el mes de julio de 2015, resultando además fallida dicha remisión. En consecuencia, la primera comunicación efectiva de información no se produjo hasta el mes de junio de 2016, remitiendo un total de 282.426 registros, de los cuales 33.061 resultaron erróneos, lo que representa un elevado porcentaje de error (11,71 %).

El IMSERSO ha venido remitiendo mensualmente esta información hasta diciembre de 2018, cuando, como consecuencia de los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal, se puso de manifiesto la falta de amparo jurídico adecuado que habilitase la remisión global de esta información por parte del IMSERSO -como se expone a continuación-, motivo por el cual dicha entidad gestora ha interrumpido el envío al INSS de esta información, comprometiéndose a comunicar, desde el mes de enero de 2019, exclusivamente, las bajas de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia.

Como se ha expuesto anteriormente, de acuerdo con lo previsto en la precitada DA quinta corresponde *"a las entidades y organismos que gestionen estas prestaciones"* (es decir, el IMSERSO en el caso de las prestaciones económicas reconocidas en sus Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla, y los órganos competentes de las CCAA en cado uno de sus ámbitos territoriales de competencia) suministrar al RPSP la información correspondiente a las prestaciones económicas reconocidas.

En similar sentido se pronuncia el artículo 8 del precitado Real Decreto 397/1996 al manifestar que *"Están obligados a facilitar al Instituto Nacional de la Seguridad Social, con la finalidad de su*

inscripción en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, los datos consignados en el artículo 6:

a) Los órganos competentes de la Administración General del Estado, así como las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma, que tengan a su cargo el reconocimiento, el mantenimiento o el abono de las prestaciones sociales públicas (…).

b) Los órganos competentes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas, que reconozcan, mantengan o abonen, en todo o en parte, las prestaciones sociales públicas (…)".

A estos efectos el artículo 28.2 de la Ley de Dependencia preceptúa que *"El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración autonómica correspondiente a la residencia del solicitante (…)"*, añadiendo en su apartado 6 que *"Los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas (…)".*

En definitiva, el reconocimiento, gestión y abono de estas prestaciones económicas corresponde a las Administraciones autonómicas (en su ámbito de competencias) y al IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, estando obligados dichos órganos competentes a remitir al INSS la información relativa a las prestaciones económicas gestionadas en su ámbito de competencias.

Sin embargo, el IMSERSO ha venido comunicando (hasta el 31 de diciembre de 2018) al INSS, la información correspondiente a todas las prestaciones económicas reconocidas en materia de dependencia (tanto las reconocidas por esta entidad gestora como aquellas reconocidas y gestionadas por las distintas CCAA), debido a que dicha entidad gestora dispone, *a priori*, de toda la información relativa a esta materia, resultando por ello más operativo que la primera de las Entidades Gestoras citadas canalizase el suministro de la información correspondiente a todas las CCAA.

De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, a 31 de diciembre de 2018 no se había formalizado ningún convenio de colaboración, acuerdo u otro instrumento jurídico entre el INSS, el IMSERSO y las CCAA que facultase a esta última entidad gestora a comunicar al RPSP la información global relativa a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, provocando, en consecuencia, que dicha comunicación se llevase a cabo sin ningún tipo de amparo jurídico vulnerando lo dispuesto en la precitada normativa (DA quinta de la Ley de Dependencia y Real Decreto 397/1996) al no suministrar la información los órganos competentes para el reconocimiento, gestión y abono de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, provocando además que la falta de comunicación de información, en esta materia, por parte de las CCAA al IMSERSO, repercuta en la veracidad de la información recogida en el RPSP, como se expone posteriormente.

De igual forma, podrían haberse visto vulnerados los artículos 11 y 21 de la entonces vigente (hasta el 6 de diciembre de 2018) Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), donde se regulaba la comunicación de datos entre Administraciones Públicas, al facilitar el IMSERSO información personal y económica cuya competencia de gestión no le corresponde ya que *"Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas (…)".*

De acuerdo con las entrevistas efectuadas a los responsables del IMSERSO durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización, dicha entidad gestora informó a este Tribunal que se encontraba

tramitando con el INSS la formalización de un convenio de colaboración que permitiera el suministro de esta información, hecho que, sin embargo, no fue corroborado por los responsables del INSS. Posteriormente, en el trámite de alegaciones el Director General de esta entidad gestora manifiesta que por parte del IMSERSO se impulsará la celebración de un convenio de colaboración entre este Instituto, el INSS y las CCAA, a los efectos de la transmisión centralizada de estos datos al mencionado INSS.

Por otra parte, y con el objetivo de analizar la uniformidad, idoneidad y coherencia existente entre la información obrante en los sistemas de información de las CCAA (órganos competentes del reconocimiento y gestión de estas prestaciones), la del SISAAD (cuya información es la base para el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección) y la del RPSP, relativa a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, se han efectuado los siguientes análisis comparativos entre dichas bases de datos.

Así, en el siguiente cuadro se recoge el número de prestaciones económicas reconocidas derivadas de la situación de dependencia en situación de alta, a 31 de diciembre de 2018, existentes en cada uno de estos sistemas de información:

CUADRO N.º 4
NÚMERO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS
SITUACIÓN DE ALTA A 31.12.2018

Tipo de prestación económica	Sistemas de Información CCAA	Sistemas de información CCAA/Depurado	SISAAD (*)	RPSP (*)
Vinculada al servicio	179.723	141.647	121.228	120.184
PEC	449.413	398.613	385.184	382.579
Asistencia personalizada	7.298	6.990	6.757	6.751
Sin detalle de prestación	9.609	8.005	----------	---------
Total	**646.043**	**555.255**	**513.169**	**509.514**

(*) Incluyen las prestaciones económicas reconocidas en las DDPP de Ceuta y Melilla.
Fuente: Sistemas de Información CCAA/SISAAD/RPSP.

En el cuadro anterior se observa, en primer lugar, la gran diferencia existente entre el número de prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia reconocidas en los sistemas de información de las CCAA (646.043) y en el SISAAD (513.169).

A este respecto, es necesario manifestar que la información remitida por las CCAA incluye registros que no deberían figurar, de acuerdo con la solicitud efectuada por este Tribunal, entre otros, fundamentalmente, los siguientes: registros con fecha de fallecimiento igual o anterior a 31 de diciembre de 2018 (25.973); prestaciones con fecha de fin igual o anterior a 31 de diciembre de 2018 (58.718) y prestaciones con fecha de resolución, de efectos o de inicio posterior a 31 de diciembre de 2018 (4.602).

Por este motivo, este Tribunal ha depurado dichos registros y con las limitaciones de la información facilitada (expuestas posteriormente) el número final de prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia que resultaría de los ajustes efectuados ascendería a 555.255.

Con independencia de lo expuesto anteriormente, aun tomando como referencia la información depurada por el Tribunal, se observan importantes diferencias entre las prestaciones económicas recogidas en los sistemas de información de las CCAA (555.255) y las recogidas en la aplicación SISAAD (513.169). Asimismo, se han observado numerosas diferencias en el importe de la

prestación reconocida a determinados beneficiarios recogidos en estos sistemas de información, como se expone posteriormente.

Igualmente, se observan diferencias entre la información recogida en el SISAAD en esta materia y la obrante en el RPSP (509.514), cuando a 31 de diciembre de 2018 era el IMSERSO el organismo que estaba trasladando al RPSP la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia.

Con el fin de justificar las diferencias existentes entre estas bases de datos, es necesario manifestar, en primer lugar, que la aplicación SISAAD incluye prestaciones económicas correspondientes a beneficiarios fallecidos con anterioridad a 31 de diciembre de 2018, los cuales no han sido dados de baja en dicha aplicación (ya que los responsables de dicha baja son los órganos competentes de las CCAA) y, en consecuencia, tampoco han sido comunicadas al RPSP, donde permanecen igualmente en alta.

Asimismo, en la base de datos SISAAD no se han recogido prestaciones económicas que se encuentran en situaciones como "*revisión de prestación"* o *"revisión de situación de dependencia"* lo cual denota que la base de datos facilitada por el IMSERSO no se encuentra completa.

Del análisis comparativo efectuado entre la base de datos SISAAD y la facilitada por el INSS extraída del RPSP se han obtenido un total de 507.302 registros totalmente coincidentes. Las diferencias vienen provocadas por las siguientes circunstancias:

- Existe un total de 190 registros duplicados, los cuales figuran en el RPSP como perceptores de una misma prestación, mientras en la base del IMSERSO figuran con dos prestaciones económicas compatibles entre sí.

- Por otro lado, se ha verificado la existencia de 995 registros donde el importe de la prestación económica reconocida es diferente en el SISAAD y en el RPSP.

- Otra incidencia verificada es la existencia de prestaciones económicas en la base del SISAAD con importes mensuales muy elevados (en ocasiones superan el millón de euros), que lógicamente deben responder a errores en la introducción de la información en el SISAAD no detectados por el IMSERSO.

  En este sentido es necesario recordar que de acuerdo con los artículos 7 y 11 de la Ley de Dependencia las CCAA, con cargo a sus presupuestos, pueden establecer niveles de protección adicionales al fijado por la AGE. Así, se ha verificado la existencia de registros con importes que superan el importe máximo de jubilación del sistema de la Seguridad Social y, en consecuencia, muy superiores a los importes máximos de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia establecidos en la DT décima del Real Decreto-ley 20/2012, que podrían responder a importes erróneos susceptibles de corrección.

- Otra deficiencia se ha verificado en numerosas prestaciones percibidas por beneficiarios residentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (cuya gestión corresponde al IMSERSO) donde los importes recogidos en el SISAAD y en el RPSP también son diferentes, lo que denota la falta de comunicación del IMSERSO al RPSP de las modificaciones sufridas en las prestaciones económicas, circunstancia que se ve agravada al haberse comprobado, además, que el importe recogido en las nóminas mensuales de estas prestaciones abonadas a los beneficiarios no coincide con ninguno de los importes reflejados en las bases de datos anteriores.

Como resultado de lo expuesto anteriormente y otras situaciones verificadas, se han obtenido un total de 508.851 registros localizados (con o sin incidencias) tanto en la base de datos del SISAAD como en la base de datos extraída del RPSP.

En consecuencia, un total de 4.318 registros recogidos en la base de datos del SISAAD no figuran en la base de datos del RPSP, motivado, presumiblemente, por la falta de traslado de esta información por parte del IMSERSO al INSS.

Por el contrario, un total de 663 registros recogidos en el RPSP no han sido localizados en la base de datos del SISAAD, situación de difícil comprensión al ser el IMSERSO la entidad que se ha encargado de comunicar al RPSP el alta y posteriores modificaciones de estas prestaciones económicas. No obstante, se ha verificado que gran parte de estos registros (519) corresponden a prestaciones económicas de beneficiarios fallecidos no comunicados al RPSP, pero dados de baja en la aplicación SISAAD; otros responden a expedientes que se encuentran en situación de *"revisión de prestación"* o *"revisión de situación de dependencia"* y, en último lugar, corresponden a beneficiarios que han dejado de percibir una prestación económica para percibir un servicio, situaciones todas ellas que evidencian la falta de comunicación, por parte del IMSERSO al INSS, de una parte de las modificaciones producidas en las prestaciones económicas percibidas por los beneficiarios en situación de dependencia.

III.1.1.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Como ya se ha indicado, el desarrollo reglamentario de la DA quinta de la Ley de Dependencia se efectuó mediante la DF primera incluida en el 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; si bien la comunicación al RPSP de la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia no es efectuada por los órganos competentes de la gestión de estas prestaciones (CCAA –en su ámbito territorial de competencias- e IMSERSO –en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) sino de forma exclusiva por el IMSERSO, sin amparo de ningún instrumento jurídico que habilite la misma.

La falta de comunicación de dichas prestaciones económicas al RPSP por los órganos competentes de las CCAA ha provocado numerosas diferencias (tanto en el número de prestaciones económicas reconocidas como en la cuantía de las mismas) entre la información existente en los sistemas de información de las CCAA, en el SISSAD y la recogida en el RPSP, limitando en consecuencia la eficacia de los controles tendentes a evitar el posible fraude y concurrencia en el reconocimiento de las prestaciones sociales públicas.

Asimismo, la falta de comunicación al RPSP, por el IMSERSO, de las variaciones producidas en las prestaciones económicas reconocidas (v.gr.: fallecimientos, bajas, modificaciones…) conlleva una desactualización de la información recogida en dicho Registro e incrementa, a su vez, la necesidad de que dichas comunicaciones sean efectuadas por los órganos competentes de la gestión de estas prestaciones económicas, dado su conocimiento directo de esta gestión.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera que **esta recomendación ha sido cumplida parcialmente**.

III.2. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

III.2.1. Recomendación número 1 dirigida al IMSERSO

"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, con independencia de las competencias de gestión propias de las respectivas Comunidades Autónomas, proceda a potenciar los procedimientos de control interno sobre el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, incrementando el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública con el fin de evitar las anomalías existentes en la actualidad en el citado Sistema de Información".

III.2.1.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a dicha recomendación se encuentra recogida en el n.º 2 del epígrafe IV.1.4. "Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" donde se expone que, como consecuencia de las incidencias de que adolecía el SISAAD, a 30 de abril de 2011, el IMSERSO había transferido en exceso a las diferentes CCAA -en concepto de nivel mínimo de protección- un importe neto estimado en, al menos, 46.826.990 euros como consecuencia de las siguientes situaciones: beneficiarios que figuraban indebidamente en el SISAAD al encontrarse fallecidos (29.425.700 euros); expedientes que se encontraban duplicados (5.276.241 euros); expedientes cuyo único servicio reconocido era teleasistencia (1.927.340 euros); expedientes cuyo importe total liquidado era superior al máximo establecido legalmente (20.089.572 euros) y expedientes cuyo importe total liquidado era negativo, lo que provocó un déficit de financiación en determinadas CCAA, por un importe estimado en 9.891.863 euros.

III.2.1.2. MEDIDAS ADOPTADAS

III.2.1.2.a) Interoperabilidad

Entre los módulos que componen el SISAAD se encuentra el denominado módulo de interoperabilidad, mediante el cual se permite la interconexión de este sistema de información con los sistemas de otras Administraciones Públicas permitiendo la realización de cruces de información.

En este sentido, de acuerdo con lo indicado en el apartado sexto del Acuerdo del Consejo Territorial de 22 de septiembre de 2009 "*En la medida que exista información de los Organismos de la Administración General del Estado responsables de datos de interés para la gestión, se generarán archivos o aplicaciones que permitan la interoperabilidad del SISAAD, con la información contenida en las correspondientes aplicaciones informáticas del INE, INSS, TGSS y Agencia Tributaria que permitan obtener la información de carácter socioeconómico, (…), y sea susceptible de ser utilizada en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones de dependencia".*

En aplicación de este Acuerdo, el IMSERSO efectuó las actuaciones oportunas tendentes a garantizar el suministro y la recepción de aquella información que permitiera actualizar la base de datos del SISAAD con respecto a la población protegida en situación de dependencia. Así, las distintas CCAA permitieron al IMSERSO analizar la información relativa al colectivo protegido en su ámbito territorial con el fin de lograr la actualización permanente de la información obrante en la aplicación informática SISAAD.

Así, de acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, en el periodo objeto de esta fiscalización esta entidad gestora accedió a la información obrante en las bases de datos de los siguientes organismos de la Administración Pública:

- Agencia Estatal de Administración Tributaria, con el fin de cuantificar la capacidad económica de los solicitantes de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

- Oficina Virtual del Catastro, con el fin de obtener la información relativa al patrimonio de los beneficiarios de estas prestaciones.

- El actualmente denominado Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital[8], quien autorizó al IMSERSO el acceso a la información obrante en el padrón municipal con

[8] A lo largo del ámbito temporal de la fiscalización, la denominación de este Ministerio ha sido Ministerio de Economía y Competitividad, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y Ministerio de Economía y Empresa.

el fin de dar cumplimiento al requisito de los cinco años de residencia en España necesario para ser beneficiario de dichas prestaciones.

- Dirección General de la Policía, con el fin de validar la información relativa al Documento Nacional de Identidad (DNI), para lo cual el IMSERSO dispone de un acceso “online” a la información obrante en la base de datos de dicha Dirección General.

- Con el fin de obtener información relativa a los fallecimientos de personas beneficiarias de prestaciones de dependencia, el IMSERSO recibe una doble información: por una parte, del Ministerio de Justicia -en virtud de una encomienda de gestión de la Secretaría de Estado de Justicia con el INE en base a la cual la Dirección General de los Registros y del Notariado autoriza al INE a facilitar al IMSERSO los datos contenidos en el denominado Fichero Básico de Defunciones- y, por otra, la información procedente del INE.

  Es necesario manifestar que las personas beneficiarias de prestaciones cuyo fallecimiento es detectado por el IMSERSO no pueden ser dadas de baja en la aplicación informática SISAAD por esta entidad gestora, ya que dicha competencia es exclusiva de las distintas CCAA. Esta situación origina una disparidad de actuaciones entre las distintas CCAA, ya que algunas efectúan dichas bajas y otras no, provocando que el expediente siga figurando en la base de datos del SISAAD -si bien no computa a efectos de estadísticas oficiales ni tampoco respecto a la liquidación del nivel mínimo de protección-.

En este apartado conviene precisar que, a diferencia del anterior SISAAD, el NSISAAD no dispone de una configuración tan adecuada para la realización de cruces de información con las bases de datos de otras Administraciones Públicas como su predecesor, comprobando este Tribunal que los cruces de información efectuados por el IMSERSO no han contado con las garantías adecuadas, debido a las numerosas incidencias observadas, causando importantes repercusiones económico-financieras en el presupuesto de gastos de esta entidad gestora, las cuales se exponen a continuación.

III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas

Para efectuar el seguimiento de la recomendación realizada por el Tribunal en su Informe n.º 977, así como valorar la eficacia de las medidas adoptadas, en su caso, por el IMSERSO tendentes a solventar las incidencias de que adolecía el primer SISAAD, este Tribunal ha efectuado diferentes cruces entre la información obrante en la base de datos de dicho Sistema y la correspondiente a otras Administraciones Públicas, verificando el adecuado cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección financiado por la AGE a través del IMSERSO.

Con esta finalidad se solicitó a dicha entidad gestora la extracción de una base de datos referida a la información recogida en la aplicación informática SISAAD desde su implantación (en abril de 2007) hasta el 31 de diciembre de 2018, la cual fue certificada por el Director General del IMSERSO el 7 de febrero de 2019.

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos en los cruces de información efectuados, es necesario manifestar que el análisis de la información obrante en la base de datos del SISAAD ha permitido determinar que el control ejercido por el IMSERSO en esta materia se muestra insuficiente, debido a las incoherencias detectadas, las cuales comprometen la calidad, fiabilidad y veracidad de dicha información, y entre las cuales destacan las prestaciones reconocidas cuya fecha de solicitud de la situación de dependencia es posterior a la fecha de resolución de grado y nivel, y aquellas prestaciones reconocidas que no disponen de su fecha de inicio.

El contenido de la información obrante en las bases de datos extraídas de la aplicación informática SISAAD es el siguiente:

1. Base de datos de beneficiarios, donde se recoge la información relativa a los beneficiarios de las prestaciones (económicas y de servicios) reconocidas en la Ley de Dependencia (v.gr.: nombre, apellidos, DNI, provincia, CA, fecha de resolución, fecha de efectos de grado y nivel, entre otros datos).

   Esta base de datos se estructura a nivel de expedientes, donde cada uno de ellos puede contener más de un registro, como consecuencia de las diferentes actuaciones realizadas, entre ellas: expediente inicial, revisión de la situación de dependencia, revisión de la prestación o recursos interpuestos, entre otras.

2. Base de datos de gestión económica agregada a 31 de diciembre de 2018, donde se recogen las liquidaciones en concepto de nivel mínimo de protección efectuadas para cada expediente. Esta extracción procede del módulo denominado Sistema de Gestión Económica (GEC) del SISSAD, a partir del cual el IMSERSO obtiene la nómina mensual a abonar a cada CA en concepto de nivel mínimo de protección.

En relación con la liquidación y pago del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO a las CCAA -en base a la información recogida en el SISAAD- es necesario manifestar que, como consecuencia de los problemas derivados de las migraciones de información efectuadas por el IMSERSO del antiguo SISAAD al NSISAAD, se ha procedido a comprobar que los expedientes de beneficiarios facilitados en el Informe n.º 977 se encontraban recogidos en el actual Sistema de Información. Se ha verificado que, si bien la práctica totalidad de dichos expedientes figuran volcados en la nueva aplicación (NSISAAD), no todos ellos han sido trasladados, provocando que la información recogida en esta nueva aplicación informática no se encuentre completa.

Por este motivo y, asimismo, por las incoherencias detectadas en la información facilitada, este Tribunal ha efectuado trabajos previos de depuración que permitieran la obtención de evidencias suficientes que garantizasen la idoneidad de los resultados de fiscalización.

Las incidencias observadas en el NSISAAD se pueden agrupar en dos grandes apartados: el primero relacionado con la calidad de la información obrante en dicha aplicación informática, y el segundo referido a aquellas incidencias que afectan al cálculo del nivel mínimo de protección financiado por la AGE a través del IMSERSO.

Con respecto a la calidad de la información recogida en el NSISAAD, las incoherencias observadas (sin perjuicio de otras que, si bien, no resultan significativas en cuanto a su representatividad, sí deben ser consideradas con el fin de efectuar una reflexión sobre la fiabilidad de dicha información) son las siguientes:

1. Sobre un universo total de 6.872.172 registros, correspondientes a distintos ciclos de gestión, se han detectado 1.017.777 registros donde la fecha de solicitud de la situación de dependencia es posterior a su fecha de resolución de grado y nivel, lo que representa un 14,81 %. En 164.495 registros la fecha de resolución del Programa Individual de Atención (PIA) es anterior a su fecha de resolución de grado y nivel (trámite previo a la resolución del citado PIA). En 78.240 registros su fecha de solicitud es posterior a la fecha de resolución del PIA, de los cuales 2.459 disponen de una fecha de resolución del PIA anterior a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia.

2. Sobre un total de 5.382.953 registros con prestaciones reconocidas, 216.626 (4,02 %) no disponen de una fecha de inicio de la prestación. Asimismo, se han detectado registros (176) donde la fecha de fin de la prestación reconocida es anterior a su fecha de inicio, y otros donde dichas fechas coinciden (21.705).

3. La DF primera de la Ley de Dependencia (tras la modificación introducida por el Real Decreto-ley 20/2012) dispone en su apartado 3 que el derecho de acceso a la PEC está sujeto a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación 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 de reconocimiento de la prestación.

   En este apartado se ha verificado que, sobre un total de 1.688.215 registros que disponen del reconocimiento de una PEC, en 17.304 registros la fecha final de la suspensión es anterior a la fecha inicial de la misma y en un total de 18.996 registros ambas fechas coinciden.

   Asimismo se ha verificado, en primer lugar, que en 7.426 registros el periodo de suspensión supera los dos años establecidos legalmente y, en segundo lugar, que en 51.373 registros la resolución del PIA es anterior a la modificación introducida por el precitado Real Decreto-ley 20/2012, siendo sin embargo suspendidas.

Estas incoherencias, que evidencian la falta de un adecuado control sobre la información obrante en la aplicación informática NSISAAD, se ven agravadas cuando las mismas inciden negativamente en el correcto cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección financiado por el IMSERSO, tal y como se expone a continuación. Con respecto a estas últimas es necesario precisar que, debido a su elevado volumen y a su escasa representatividad económica (a nivel de expediente) se han excluido aquellos expedientes cuya cuantía objeto de ajuste, positivo o negativo, es igual o inferior a 20 euros. No obstante, el IMSERSO debería analizar todos los expedientes afectados por las incidencias que se exponen a continuación con el fin de regularizar su situación[9]:

1. Como consecuencia de lo dispuesto en la DT tercera y el Anexo II del Real Decreto 1051/2013, cuando la resolución de reconocimiento de la prestación contemple únicamente un servicio de ayuda a domicilio que no llegue a la intensidad mínima requerida, estos expedientes causarán baja en el sistema de pagos desde el día uno de la liquidación en curso.

   En este mismo sentido, la Orden SSI/2371/2013 recoge en su Anexo I.B) los datos que deben incorporarse en el NSISAAD, con carácter obligatorio, para la liquidación del nivel mínimo de protección, y en su Anexo II aquellos datos para adaptar e incorporar a los expedientes en tramitación o resueltos a fecha 1 de enero de 2014. En ambos casos se recoge expresamente como dato el "*n.º de horas mensuales en el servicio de ayuda a*

[9] Este Tribunal ha analizado la liquidación efectuada por el IMSERSO, en concepto de nivel mínimo de protección, a nivel de expediente desde la implantación del SISAAD debido a que cualquier modificación producida en los mismos podrían conllevar la consideración como pagos erróneos de importes inicialmente considerados correctos, los cuales pueden tener su origen en errores cometidos tanto por el IMSERSO como por las CCAA.
En el trascurso de los trabajos de fiscalización el equipo auditor, atendiendo a la colaboración prestada por los responsables de la entidad gestora fiscalizada, comunicó a la misma las incidencias observadas con el fin de que procediesen, a la mayor brevedad posible, a su análisis y depuración, y de esta forma no incrementar el volumen de pagos indebidos en concepto de nivel mínimo de protección. Asimismo en el trámite de alegaciones se facilitaron, tanto al IMSERSO como a las CCAA, todos los expedientes afectados por estas situaciones.
Como consecuencia de lo anterior, en el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO así como los responsables de las Consejerías competentes en materia de atención a las personas en situación de dependencia de numerosas CCAA han manifestado que desde el año 2019 se encuentran desarrollando trabajos de depuración de los datos contenidos en el NSISAAD, tendentes a corregir las incidencias detectadas por el Tribunal de Cuentas y proceder, en su caso, a una correcta liquidación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, indicando que estos expedientes se encuentran, en el año 2020, bien regularizados o en proceso de análisis y regularización. El Director General del IMSERSO informa que se habría procedido, por parte de las administraciones autonómicas, a la depuración de un 25,4 % de los datos, encontrándose el resto pendiente de análisis.
Asimismo, los órganos responsables de numerosas CCAA han manifestado que el envío de la información relativa a los expedientes con incidencia, recogidos en este Informe, fue realizado en su momento a la base datos del IMSERSO (SISAAD bajo entorno SIEBEL) si bien, tras la migración efectuada a la nueva base de datos (NSISAAD bajo entorno JAVA) esta información ha desaparecido.

domicilio o el porcentaje del total de horas domésticas/horas atención personal, si el coste es distinto".

En consecuencia, todos los expedientes deberían contener la información relativa a las horas mensuales de servicio de ayuda a domicilio, motivo por el cual, cuando dicha información no obra en el NSISAAD, o las horas recogidas son inferiores a la intensidad mínima establecida en el citado Real Decreto 1051/2013, el IMSERSO no debería proceder a la liquidación del nivel mínimo de protección asignado a estos expedientes.

Considerando aquellos expedientes cuya única prestación reconocida es un servicio de ayuda a domicilio (o un servicio de ayuda a domicilio complementado con un servicio de teleasistencia) se ha verificado la existencia de un total de 51.585 expedientes donde no figura la información relativa al número de horas concedidas; de los cuales, este Tribunal ha comprobado la existencia de un total de 22.381[10] expedientes que han generado, de forma indebida, una liquidación en concepto de nivel mínimo de protección por un importe total de 93.385.607,16 euros.

El IMSERSO debería haber solicitado a las CCAA –como órganos competentes en la materia- la cumplimentación de esta información y, en caso de no facilitarse, proceder a su baja inmediata en la liquidación del nivel mínimo de protección, siempre y cuando esta prestación de servicio de ayuda a domicilio fuese única o reconocida de forma conjunta con un servicio de teleasistencia, de acuerdo con lo que se dispone en el precitado Real Decreto 1051/2013.

2. Este Tribunal ha verificado la existencia de 14.030[11] expedientes que no disponen de una prestación reconocida o, que, no disponen de la fecha de su resolución PIA (en algunos expedientes no consta ninguna de las dos situaciones) y, sin embargo, el IMSERSO ha procedido a la liquidación del nivel mínimo de protección por un importe global, estimado por este Tribunal, en 42.871.083,37 euros.

   En consecuencia, el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA dicho importe ya que, según se recoge en la información del NSISAAD, el derecho del beneficiario aún no sería efectivo porque al no disponer de una prestación reconocida o no contar con una resolución de su PIA no debería encontrarse percibiendo una prestación del Sistema[12].

3. Asimismo, se ha verificado la existencia de expedientes duplicados en la aplicación informática NSISAAD, ya que determinados beneficiarios tienen más de un expediente

[10] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que se ha solicitado a las CCAA que revisen la información obrante en el NSISAAD a este respecto y procedan a regularizar dicha situación. En este sentido expone que las CCAA del Principado de Asturias, Galicia y Madrid, así como la Diputación Foral de Bizkaia han procedido a la depuración de todos sus expedientes, encontrándose el resto de CCAA pendientes de regularizar esta situación.

[11] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que se ha solicitado a las CCAA la revisión de la información obrante al respecto en el NSISAAD con el fin de regularizar dicha situación, y expone que las CCAA de Cantabria y Madrid han enviado la información de todos sus expedientes, encontrándose el resto de CCAA en proceso de análisis y depuración.

[12] En relación con esta circunstancia la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el trámite de alegaciones, hace referencia a 87 expedientes cuya liquidación considera correcta debido a que entiende que con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 99/2009, que modifica el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre el nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la liquidación en concepto de nivel mínimo de protección se producía por expedientes con resolución de reconocimiento de la situación de dependencia con derecho a prestación y por tanto *"(…) los expedientes con solo resolución de grado y con efecto anterior al mes de febrero de 2009 deberían haber liquidado hasta la mensualidad de enero de 2009".* No obstante, este Tribunal no comparte el criterio de esta CA puesto que la liquidación de mínimos se calcula expediente a expediente, careciendo de sentido que se financie a las CCAA por un servicio o una prestación económica que finalmente no ha sido concedida, todo ello de acuerdo con el artículo 3.1 del Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, que hace referencia a la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del Sistema -por cada uno de los beneficiarios reconocidos como dependientes según su grado y prestación reconocida- para las prestaciones de dependencia previstas en su programa individual de atención.

asociado dentro de dicha aplicación, bien porque figuran con distintos DNI (v.gr: beneficiarios extranjeros donde inicialmente se les da de alta en el sistema con un Número de Identidad de Extranjero y posteriormente se recoge un número de DNI; beneficiarios menores de edad para quienes se introduce un DNI ficticio y posteriormente se introduce un número de DNI real); o bien debido a errores al cumplimentar dicho documento en la aplicación informática (v.gr: un expediente donde figura el DNI con letra y en otro expediente sin letra, coincidiendo el número).

También se ha verificado que en algunos supuestos de traslados de expedientes entre CCAA existe duplicidad en los pagos realizados por el IMSERSO al superponerse períodos de liquidación, así como casos de beneficiarios que no se trasladan pero que tienen abiertos dos expedientes en diferentes CCAA para el mismo período temporal, o que teniendo dos expedientes en una misma CA tienen distinto grado reconocido, o distinto nivel dentro del mismo grado (v.gr.: expedientes SAAD01-21/108067/2007-63 y SAAD01-21/019886/2007-88 tienen Grado III Nivel 2 y Grado II Nivel 2; los expedientes SAAD01-29/110201/2007-67 y SAAD01-29/025416/2007-04 tienen Grado III Nivel 2 y Grado II Nivel 1 y los expedientes SAAD01-11/107912/2007-21 y SAAD01-11/016538/2007-21, valorados con Grado III Nivel 2 y Grado II Nivel 1, respectivamente).

Estas situaciones han provocado un exceso de financiación, en concepto de nivel mínimo de protección, del IMSERSO a las CCAA implicadas, cuya estimación asciende a un total de 11.324.928,40 euros, derivado de un total de 713 beneficiarios (correspondientes a 1.436[13] expedientes).

4. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 22.1 de la Ley de Dependencia, el servicio de teleasistencia es aquel que "(…) *facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento*".

   Tal como se indicó en el Informe n.º 977, a efectos de la aplicación informática SISAAD el servicio de teleasistencia se considera complementario del resto de prestaciones recogidas en el catálogo del Sistema y, en el caso de aquellos beneficiarios cuyo PIA solo recoja el derecho a percibir este servicio, no genera liquidación del nivel mínimo de protección.

   Sin embargo, los trabajos de fiscalización han permitido verificar que, sobre un total de 28.583 expedientes que se encuentran en esta situación, 421[14] tienen liquidaciones de nivel mínimo por un importe total acumulado de 914.697,02 euros, abonado de forma indebida a las CCAA, perdurando por tanto esta incidencia que ya fue recogida en el mencionado Informe n.º 977.

5. Asimismo, se ha procedido a recalcular la liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO desde el inicio de la aplicación de la Ley de Dependencia hasta el 31 de diciembre de 2018 (o hasta la fecha de fallecimiento de los beneficiarios en el caso de ser esta anterior) tomando como muestra aquellos expedientes que presentaban tan solo uno o dos registros en la aplicación informática SISAAD (v.gr.: revisión de la situación de dependencia, revisión de la prestación, recursos interpuestos,…), debido al elevado volumen de expedientes en esta situación.

[13] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora se encuentra analizando la información remitida al respecto por algunas CCAA, encontrándose el resto pendiente de remitir esta información.

[14] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA estos expedientes para que revisen la información obrante en el NSISAAD y procedan, en su caso, a su regularización. En este sentido expone que las CCAA de las Illes Balears, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Extremadura y Madrid han procedido a la depuración de todos sus expedientes, encontrándose el resto de CCAA pendientes de regularizar esta situación.

Para dicho cálculo se han tomado como referencia las indicaciones recogidas en el manual operativo del aplicativo GEC facilitado por el IMSERSO donde se contienen, entre otros, los criterios para la determinación de la fecha de devengo del derecho de acceso a la prestación (referencia para el inicio del cálculo del nivel mínimo de protección).

Como resultado de dichos cálculos, se ha verificado la existencia de 125.562[15] expedientes donde, de acuerdo con los cálculos realizados por este Tribunal en base a la información obrante en la base de datos certificada por el IMSERSO, se han liquidado importes excesivos en concepto de financiación del nivel mínimo de protección, por un importe estimado en 106.984.846,33 euros.

De dichos expedientes, un total de 2.725 expedientes, liquidados por 2.308.776,04 euros, corresponden a situaciones donde el beneficiario falleció con anterioridad a la fecha del devengo de la financiación del nivel mínimo de protección, motivo por el cual no se debería haber liquidado importe alguno por este concepto.

Adicionalmente, se ha comprobado la existencia de 5.823 expedientes donde el importe liquidado ha sido superior a las cuantías máximas previstas para cada grado y nivel de dependencia en la DT décima del Real Decreto-ley 20/2012, ascendiendo a 17.225.175,49 euros el importe liquidado indebidamente. En dicho cálculo se ha tenido en cuenta el importe liquidado por el IMSERSO y la cuantía a pagar por grado y nivel desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia (de acuerdo con su calendario de aplicación progresiva) obteniendo por diferencias las cuantías abonadas excesivamente. A título de ejemplo se indican los expedientes SAAD16-20/700365/2008-36, SAAD16-48/711144/2008-61, SISAAD06-39/033075/2015-95, SISAAD06-39/033113/2015-36 y SISAAD06-39/035536/2015-34 correspondientes a beneficiarios valorados con un Grado III Nivel 2 de dependencia, donde el importe máximo a transferir por el IMSERSO ascendería a 31.535,10 euros, habiendo transferido dicha entidad gestora a la CA correspondiente un importe de 76.895,11 euros, 84.271,89 euros, 78.567,14 euros, 96.980,58 euros y 79.080,44 euros, respectivamente.

Dichas situaciones ponen en evidencia la ausencia de controles adecuados y eficaces por parte del IMSERSO, como entidad encargada de la administración, mantenimiento, gestión y control del SISAAD, que impidan liquidaciones por importes superiores a los máximos previstos legalmente, con la consiguiente repercusión en el presupuesto de gastos de esta entidad gestora.

6. Este Tribunal también ha verificado la existencia de personas fallecidas que, sin embargo, se encontraban de alta en la aplicación informática NSISAAD como beneficiarias de prestaciones y, en consecuencia, el IMSERSO procedió a la liquidación de importes en concepto de nivel mínimo de protección[16].

   En el siguiente cuadro se muestra, a nivel de CA, el número de beneficiarios fallecidos y el importe indebido, estimado por este Tribunal, abonado en concepto de nivel mínimo de protección por el IMSERSO, distinguiéndose entre las personas fallecidas antes de la entrada en vigor de la Ley de Dependencia y aquellas fallecidas con posterioridad a dicha fecha:

[15] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta situación, así como la cuantía abonada en exceso, con el fin de que revisen la información obrante en el NSISAAD procediendo, en su caso, a su actualización y regularización, encontrándose la misma pendiente de resolución por las administraciones autonómicas.

[16] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora realiza mensualmente un cruce de información entre la base de datos del NSISAAD y la información sobre personas fallecidas facilitada por el INE y el Ministerio de Justicia. Sin embargo, en ocasiones el cruce no se ha realizado de forma correcta debido a que en el NSISAAD no se encontraban correctamente informados los identificadores (omisión o errores en la letra del DNI).

CUADRO N.º 5
PERSONAS FALLECIDAS INCLUIDAS EN LA BASE DE DATOS DEL NSISAAD

CCAA	N.º Fallecidos con anterioridad a 1.1.2007	Importes indebidos estimados	N.º Fallecidos entre 1.1.2007 y 31.12.2018	Importes indebidos estimados
Andalucía	20	570.293,57	190	1.503.391,07
Aragón	0	0,00	44	52.023,52
Principado de Asturias	0	0,00	41	84.972,62
Illes Balears	0	0,00	4	7.546,14
Canarias	0	0,00	25	121.915,12
Cantabria	0	0,00	77	95.063,65
Castilla-La Mancha	0	0,00	72	535.093,86
Castilla y León	1	1.942,79	450	333.231,48
Cataluña	0	0,00	674	5.939.110,09
Comunitat Valenciana	0	0,00	58	196.336,00
Extremadura	0	0,00	73	860.698,78
Galicia	0	0,00	116	665.106,05
Comunidad de Madrid	0	0,00	116	258.824,64
Región de Murcia	0	0,00	3	2.806,35
C. Foral de Navarra	0	0,00	9	36.785,06
País Vasco	0	0,00	52	130.846,96
La Rioja	0	0,00	8	6.611,61
Total	**21**	**572.236,36**	**2.012**	**10.830.363,00**
Total fallecidos acumulados: 2.033				

Fuente: INE/SISAAD.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, este Tribunal ha verificado la existencia de un total de 2.033 personas fallecidas (de acuerdo con la información facilitada por el INE a este Tribunal) que, sin embargo, figuraban en la aplicación informática NSISAAD, a 31 de diciembre de 2018, en situación de alta a efectos de la percepción del nivel mínimo de protección a abonar por el IMSERSO a las distintas CCAA. En este sentido, resulta especialmente significativa la existencia de personas beneficiarias en la aplicación informática cuya fecha de fallecimiento es anterior a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia (1 de enero de 2007).

Esta incidencia ha provocado la imputación indebida en el presupuesto de gastos del IMSERSO, en concepto de nivel mínimo de protección, de un importe estimado por este Tribunal en 11.402.599,36 euros, de los que 572.236,36 euros corresponden a beneficiarios fallecidos con anterioridad al mes de enero de 2007[17].

En el Informe n.º 977 ya se puso de manifiesto la existencia de beneficiarios fallecidos que figuraban en alta en el SISAAD a efectos de la percepción del nivel mínimo de protección. El número de fallecidos que se encontraban en esta situación, a 30 de abril de 2011, ascendía a 12.055 personas.

[17] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que 20 expedientes relativos a las personas fallecidas con anterioridad a 1 de enero de 2007 ya han sido archivados en el NSISAAD, durante los años 2019 y 2020, por fallecimiento, con fecha de efectos anterior a 2007. Como consecuencia de estas regularizaciones el IMSERSO ha ajustado un importe de 571.605,11 euros.
Con respecto a los fallecidos entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2018 manifiesta que 1.520 expedientes han sido archivados por fallecimiento, durante los años 2019 y 2020, y el resto se encuentra pendiente de análisis y revisión.

7. Asimismo, se ha verificado la existencia de un total de 246 expedientes[18] cuyo importe liquidado a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, presenta un saldo acumulado negativo por una cuantía total de 220.507,30 euros.

   Si bien el número de expedientes se ha reducido en relación con los identificados en el Informe n.º 977 (6.631 expedientes), esta situación evidencia la persistencia de este defecto de gestión en el NSISAAD, ya que de acuerdo con el procedimiento de cálculo del nivel mínimo de protección el importe a abonar podría resultar cero, pero nunca negativo.

Como consecuencia de las numerosas deficiencias e incoherencias que, a 31 de diciembre de 2018, presentaba la aplicación informática NSISAAD, el IMSERSO ha transferido indebidamente a las CCAA[19], en concepto de nivel mínimo de protección, un importe estimado por este Tribunal de Cuentas en, al menos, 283.888.429,83 euros[20].

Este importe corresponde a las estimaciones efectuadas por este Tribunal a 31 de diciembre de 2018, correspondiendo al IMSERSO la determinación del importe exacto abonado, de forma excesiva, en concepto de liquidación del nivel mínimo de protección. La estimación efectuada nace de la información facilitada por el IMSERSO relativa a la base de datos del NSISAAD, cuyos registros proceden de la información suministrada por las CCAA. Analizada la base de datos a nivel de expediente, se ha aplicado la legislación vigente para determinar las cuantías a abonar, en concepto de nivel mínimo de protección, por grado y nivel de dependencia. A continuación, se han utilizado los criterios para la determinación de la fecha de devengo del derecho de acceso a la prestación (referencia para el cálculo del nivel mínimo de protección) recogidos en el manual operativo del aplicativo GEC incluido en el NSISAAD facilitado por el IMSERSO. Finalmente se ha comparado el resultado de la aplicación de estos criterios con el importe efectivamente liquidado por el IMSERSO, obteniendo por diferencia el importe abonado de forma excesiva.

A este respecto, es necesario manifestar que, en ningún caso, el importe transferido excesivamente por el IMSERSO a las CCAA (en concepto de nivel mínimo de protección) conlleva que estas administraciones autonómicas hayan abonado, de forma indebida, prestaciones a

[18] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA estos expedientes para que revisen la información obrante en el NSISAAD, y expone que las CCAA de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid han procedido a la depuración de todos sus expedientes, encontrándose el resto de CCAA pendientes de regularizar esta situación.

[19] El titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la CA de Castilla-La Mancha entre el 27 de junio de 2011 y el 6 de julio de 2015 manifiesta, en el trámite de alegaciones, no compartir el tratamiento realizado por este Tribunal respecto de las irregularidades que inciden negativamente en el correcto cálculo del nivel mínimo de protección financiado por el IMSERSO, indicando que el importe citado en este párrafo debería corregirse o eliminarse, puesto que considera que la normativa limita las tareas de control y revisión del IMSERSO, y que en el Informe se están tratando extemporáneamente las comprobaciones realizadas a posteriori por el Tribunal de Cuentas. Entiende que, desde la perspectiva del mecanismo de financiación establecido, no resultaría admisible una actuación de reintegro ya que la existencia de errores está motivada en gran medida por la actuación estatal, al implantar una herramienta poco apta para la gestión encomendada por la ley a las CCAA. Esta alegación no puede ser aceptada puesto que hay que recordar que el Real Decreto 1050/2013 tuvo como objetivo primordial mejorar y completar los datos que se recogen en el NSISAAD para el abono del nivel mínimo de protección y estableció como uno de los requisitos para la asignación del nivel mínimo de protección a las CCAA que los datos y el contenido de las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia incorporados al NSISAAD se encontrasen efectivamente recogidos en dicho sistema, y con dicha finalidad dispuso medidas para garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las CCAA con el NSISAAD. En consecuencia, las deficiencias en la calidad de la información detectadas por este Tribunal deben hacerse constar, habilitando el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1982 a recomendar las medidas a adoptar para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, entre las cuales, por cierto, no figura la referencia a ningún reintegro, sino a la coordinación con las CCAA para continuar depurando la información que consta en el NSISAAD de manera que se garantice la adecuación de la financiación del nivel mínimo de protección y se eviten distorsiones en la información estadística que publica el IMSERSO.

[20] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que, en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, se ha solicitado consulta, el 24 de septiembre de 2020, al Servicio Jurídico Delegado Central de esa entidad gestora, sobre si resulta de aplicación o no la figura de la prescripción en cada una de las incidencias recogidas en este Informe, con la finalidad de poder delimitar los períodos a los que debe retrotraerse en cada caso la regularización del abono del nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO a las CCAA.

personas que no tuviesen reconocido el derecho a las mismas, ya que las actuaciones realizadas por este Tribunal no tenían, entre sus objetivos, verificar el reconocimiento y percepción de las prestaciones por sus beneficiarios.

Si bien, en el ámbito temporal objeto de esta fiscalización se ha reducido, con carácter general, el número de expedientes que se encuentran en las situaciones descritas, con respecto a lo expuesto en el Informe n.º 977, se confirma, sin embargo, la subsistencia de una falta de control por parte del IMSERSO (como responsable de la administración, mantenimiento y actualización de la aplicación informática NSISAAD) ya que la tipología de anomalías y deficiencias se han visto incrementadas tras la implantación de esta nueva aplicación informática.

Además, aunque los órganos gestores competentes de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia son las CCAA, el IMSERSO debería haber detectado estas situaciones (v.gr.: expedientes duplicados, incoherencias en las fechas obrantes en los expedientes, fallecimientos, entre otros) y, en consecuencia, proceder a excluir estos expedientes del procedimiento de cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección.

No obstante, también conviene manifestar que las CCAA, en su calidad de órganos gestores de estas prestaciones, han demostrado una escasa diligencia en la debida actualización de la información remitida a la aplicación informática NSISAAD[21], incumpliendo de esta forma el principio de cooperación interadministrativa inspirador de la Ley de Dependencia (artículo 3.ñ).

III.2.1.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

A pesar del desarrollo y mantenimiento, por el IMSERSO, de la nueva aplicación informática NSISSAD destinada, entre otros fines, a solventar las deficiencias recogidas en el Informe n.º 977, se ha verificado su permanencia y, en ocasiones, la existencia de otras deficiencias adicionales que, si bien, representan un volumen de expedientes más reducido al verificado en el mencionado Informe, siguen provocando pagos indebidos en concepto de nivel mínimo de protección a las CCAA que, a 31 de diciembre de 2018, este Tribunal ha estimado en, al menos, 284.321.602,36 euros.

Como consecuencia de todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que **la recomendación n.º 1 dirigida al IMSERSO en el Informe n.º 977 ha sido incumplida**.

III.2.2. Recomendación número 2 dirigida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales y Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

En este epígrafe se efectúa el seguimiento conjunto de la Recomendación n.º 2 dirigida al IMSERSO y la Recomendación n.º 2 dirigida a las CCAA al encontrarse estas íntimamente relacionadas.

[21] El titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la CA de Castilla-La Mancha entre el 27 de junio de 2011 y el 6 de julio de 2015 manifiesta que este párrafo debería suprimirse por cuanto el Tribunal desconoce la ardua labor realizada por el conjunto de CCAA en la continua depuración de unos datos migrados requeridos en continuas conciliaciones. Esta alegación no puede ser aceptada puesto que las notables incidencias expuestas en este subepígrafe, que han afectado a la calidad de la información y han provocado errores muy relevantes en la liquidación del nivel mínimo de protección financiado por la AGE a través del IMSERSO, permiten afirmar que las CCAA no han demostrado una adecuada diligencia en la actualización de la información.
Además de lo anterior, dicho Ex Consejero también alega que no concuerda la situación expuesta acerca del fracaso del sistema pretendido por parte del IMSERSO, con que este Tribunal vuelva a recomendar a los órganos competentes de las CCAA que actualicen la información remitida al NSISAAD, puesto que ello supone seguir con el sistema vigente, sin profundizar en la raíz del problema y sin sugerir cambios que eviten los problemas. Esta alegación tampoco puede ser aceptada puesto que, de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, las recomendaciones que se formulen en los Informes deben conceder el margen de actuación suficiente en la puesta en práctica, de manera que se respete la autonomía organizativa de la entidad destinataria, por lo que no es posible ofrecer las soluciones a las que se refiere el citado Ex Consejero.

Recomendación número 2 dirigida al IMSERSO

"El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes Comunidades Autónomas, debe proceder, con carácter inmediato, a analizar y revisar, de forma exhaustiva, la información obrante en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las diferentes Comunidades Autónomas y evitar, de esta forma, las numerosas incoherencias existentes entre las mismas".

Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas procedan, con carácter inmediato, a la actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial (fallecimiento de beneficiarios, modificaciones de reconocimientos de grado y nivel, modificaciones en las prestaciones concedidas,…), con el fin de que el citado Sistema de Información responda a las finalidades para las que fue creado y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia".

III.2.2.1. CONCLUSIONES ASOCIADAS

Las conclusiones asociadas a estas recomendaciones se encuentran recogidas en los apartados n.º 1 y 3 del epígrafe IV.1.3 "Conclusiones relativas al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia", cuyo contenido se recoge a continuación, de forma sucinta, con el fin de facilitar el seguimiento efectuado por este Tribunal:

a. En la conclusión n.º 1 del epígrafe IV.1.3 se establecía que el SISAAD, tras su implantación, era utilizado por tan solo ocho CCAA, utilizando el resto sus propias aplicaciones informáticas de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, limitándose a comunicar al SISAAD la información mínima obligatoria y, en ocasiones, con numerosas deficiencias e incongruencias.

b. Por su parte, en la conclusión n.º 3 del epígrafe IV.1.3 se recogían las principales incoherencias (verificadas en las seis CCAA fiscalizadas) existentes entre la información obrante en el SISAAD y la información de que disponían las aplicaciones propias de cada CA, situación que provocó las siguientes incidencias en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección por el IMSERSO:

    - El IMSERSO efectuó pagos indebidos, en un total de 35.437 expedientes que, figurando en el SISAAD como beneficiarios de prestaciones, no constaban como beneficiarios de prestaciones en las respectivas bases de datos de cada CA. Estos pagos indebidos podrían haber ascendido a un importe de 220.768.675 euros.

    - Las CCAA podrían haber dejado de percibir fondos públicos en un total de 33.029 expedientes que, figurando en sus aplicaciones informáticas como beneficiarios de dependencia, sin embargo, en el SISAAD no constaba dicha situación, por lo que el IMSERSO no abonó a las CCAA un importe estimado en 70.286.113 euros.

    - Estas CCAA podrían haber dejado de recibir fondos públicos como consecuencia de 3.770 expedientes que, figurando en las aplicaciones propias de las CCAA como beneficiarios de prestaciones de dependencia, sin embargo, no constaba información alguna sobre estas personas en la aplicación SISAAD, provocando que el IMSERSO no abonara a estas CCAA un importe estimado en 14.202.619 euros.

- El IMSERSO efectuó liquidaciones negativas en un total de 2.127 expedientes, lo que ocasionó una minoración indebida en la financiación a aportar por la AGE por un importe de 3.061.289 euros.

- Falta de coherencia entre otra información obrante en el SISAAD y las diferentes aplicaciones informáticas de las CCAA en, al menos, 56.010 expedientes.

III.2.2.2. MEDIDAS ADOPTADAS

Dada la heterogeneidad de las conclusiones asociadas a estas recomendaciones objeto de seguimiento, se ha considerado oportuno efectuar un seguimiento individualizado de las medidas adoptadas por el IMSERSO y las CCAA en relación con cada una de las conclusiones recogidas anteriormente.

1. Como se ha manifestado, tanto el reconocimiento de la situación de dependencia como el abono de las prestaciones económicas y/o la prestación de los servicios reconocidos corresponde a las CCAA competentes en función de la residencia del solicitante, utilizando para la gestión de estos procedimientos diferentes aplicaciones informáticas propias.

No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Dependencia, la AGE, a través del IMSERSO, participa en la financiación de estas prestaciones mediante el nivel mínimo de protección, el cual se calcula atendiendo al número de beneficiarios en el Sistema, grado reconocido y tipo de prestación reconocida, utilizando para ello la aplicación informática SISAAD.

El IMSERSO, tras la aprobación del Informe n.º 977, ha acometido las siguientes modificaciones relacionadas con el proceso de integración de datos en la aplicación informática SISAAD:

A. Migración al nuevo SISAAD (NSISAAD). De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, en el mes de julio de 2014 se inició una migración de la información contenida en la base de datos sobre la dependencia –existente a dicha fecha- a un nuevo sistema informático desarrollado sobre una nueva tecnología, que, a diferencia del sistema anterior, permitía diferenciar entre el repositorio de datos básicos comunes para todas las CCAA (Repositorio Unificado de Información), y una aplicación de Gestión de Comunidad Autónoma (GCA1) que da soporte a la tramitación administrativa de los expedientes derivados de la situación de dependencia.

   En este NSISAAD las CCAA podían optar entre utilizar la aplicación de gestión (GCA1) facilitada por el IMSERSO (en cuyo caso la información de la CA se integraba directamente en la base de datos del IMSERSO) o bien utilizar sus sistemas de información propios (en cuyo caso la información se remitía al IMSERSO a través del módulo de interoperabilidad del NSISSAD).

   Esta migración, realizada por el IMSERSO en coordinación con las CCAA, provocó, de acuerdo con la información facilitada por esta entidad gestora, diversos problemas que dificultaron la migración de la totalidad de la información (v.gr.: expedientes sin beneficiarios; personas con varios expedientes activos; resoluciones de prestación sin previa resolución de grado y falta de migración de beneficiarios ya fallecidos).

B. Evolución de GCA1 a GCA2. En enero del año 2016 el IMSERSO comenzó a desarrollar una nueva aplicación de Gestión de Comunidad Autónoma (GCA2) que, a diferencia del aplicativo anterior, permitiría, en su caso, ser utilizada por la CA junto a sus propios sistemas de información, asumiendo, en este caso, la CA el mantenimiento del GCA2.

C. Migraciones posteriores. Una vez disponible la aplicación GCA2, algunas CCAA optaron por usar esta aplicación como Sistema de Información propio, haciéndose cargo de su

mantenimiento, y otras CCAA optaron por migrar a Sistemas de Información desarrollados por ellas mismas.

A estos efectos, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3.2 de 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, las CCAA que opten por mantener sus propios sistemas de Información (ya se trate de un sistema desarrollado por la propia CA o el Sistema desarrollado por el IMSERSO -GCA2- mantenido por la CA) debían suscribir con el IMSERSO un convenio de colaboración "*como mecanismo regulador de garantía y seguridad, que incluirá, entre otros contenidos, la forma de transmisión de la información, plazos y condiciones*".

En el siguiente cuadro se recogen las fechas en que se realizaron las migraciones de información citadas anteriormente (de acuerdo con los tres hitos temporales indicados) reflejándose el sistema de información empleado por cada CA tras dichas migraciones. Asimismo, se indica la fecha en que se ha suscrito el preceptivo convenio de colaboración o, en su caso, su falta de suscripción o si se encuentra en fase de tramitación:

CUADRO N.º 6
PROCESO DE INTEGRACIÓN DE DATOS EN EL SISAAD POR LAS CCAA

CCAA/Ciudades Autónomas	Migración a NSISAAD		Paso de GCA1 a GCA2	Migraciones posteriores		Fecha convenio de colaboración
	Sistema de información	Fecha		Sistema de información propio (GCA2)	Sistema de información desarrollado por la propia CA	
Andalucía	GCA	30/06/2015	07/06/2017			
Aragón	GCA	07/10/2014	13/03/2017		Prevista para el 2019	Sin convenio
Principado de Asturias	GCA	01/06/2015	27/02/2017			
Illes Balears	GCA	10/07/2015	02/05/2017		13/06/2018	En tramitación
Canarias	GCA	10/02/2015	13/02/2017		En proceso	Sin convenio
Cantabria	Propio	27/05/2015				27/05/2015
Castilla-La Mancha	GCA	15/06/2015	28/11/2016	14/09/2018		En tramitación
Castilla y León	Propio	22/01/2015				21/10/2016
Cataluña	Propio	17/07/2015				15/09/2016
Comunitat Valenciana	Propio	09/06/2015				19/10/2015
Extremadura	Propio	03/07/2015				10/08/2015
Galicia	Propio	20/10/2014				27/02/2015
Comunidad de Madrid	Propio	13/04/2015				28/12/2015
Región de Murcia	GCA	10/07/2015	27/03/2017		17/12/2018	En tramitación
C. Foral de Navarra	Propio	24/11/2014				10/09/2015
País Vasco [(1)]						
Álava	Propio	21/11/2014				09/06/2015
Bizkaia	Propio	04/08/2014				05/10/2015
Gipuzkoa	Propio	21/11/2014				19/06/2015
La Rioja	GCA	10/11/2014	30/01/2017		26/10/2017	En tramitación
Ceuta	GCA	18/02/2015	12/12/2016			
Melilla	GCA	04/08/2014	28/11/2016			

Fuente: IMSERSO.
[(1)] En el País Vasco, la gestión de las prestaciones se realiza por las Diputaciones Forales.

Como se muestra en el cuadro anterior, las CCAA de Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco decidieron seguir manteniendo y utilizando sus propios sistemas de información para el desarrollo, mantenimiento y gestión, en su respectivo ámbito territorial, de la información relativa a los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, suscribiendo el IMSERSO el correspondiente convenio de colaboración con cada una de ellas a lo largo del año

2015, salvo con las CCAA de Cataluña y Castilla y León cuya suscripción se llevó a cabo en el año 2016.

Al menos cuatro CCAA (Castilla-La Mancha, Illes Balears, La Rioja y Región de Murcia) no tienen suscrito el correspondiente convenio de colaboración con el IMSERSO, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Orden SSI/2371/2013.

Mediante estos convenios de colaboración el IMSERSO, pone a disposición de la CA los medios necesarios que permitan la interoperabilidad de su sistema de información con el NSISAAD, como instrumento imprescindible para el mantenimiento y gestión de la información relativa a los beneficiarios del SAAD en el ámbito territorial de la CA, y en virtud de dichos convenios el IMSERSO se compromete a garantizar el pleno funcionamiento del punto de interoperabilidad y de los repositorios de consolidación de información, de modo que se disponga, con periodicidad mensual, de la información necesaria para el cálculo y posterior pago de la liquidación del nivel mínimo de protección y la elaboración de las estadísticas asociadas al sistema.

Por su parte, el compromiso asumido por las CCAA consiste en el envío sistemático, a través del punto de interoperabilidad, de la información acordada relativa a la tramitación de los expedientes del SAAD.

Una de las cláusulas recogidas en estos convenios de colaboración contempla la creación de una Comisión mixta de seguimiento integrada por tres representantes del IMSERSO y tres representantes de la CA, que "*actuará con funciones de vigilancia, interpretación y cumplimiento de lo pactado, así como de evaluación del cumplimiento de los recíprocos compromisos asumidos por las partes firmantes y, en su caso, de emisión de las certificaciones pertinentes ante la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales*".

De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, estas Comisiones de seguimiento no han sido formalmente constituidas, desarrollando sus funciones a través de las reuniones mantenidas con las diferentes CCAA en el seno de las sesiones de la Comisión Delegada del Consejo Territorial, incumpliendo de esta forma el clausulado de dichos convenios.

El resto de CCAA, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (cuya competencia corresponde a las DDPP del IMSERSO), migraron su información al nuevo GCA2 desarrollado por el IMSERSO, encontrándose a 31 de diciembre de 2018, en las siguientes situaciones:

a) La CA del Principado de Asturias, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, utilizan el sistema de información GCA2 desarrollado por el IMSERSO.

b) La CA de Andalucía cuenta con múltiples aplicaciones informáticas propias para las distintas fases del procedimiento de gestión de los expedientes derivados de la situación de dependencia, así como para el abono de las diferentes prestaciones concedidas, procediendo posteriormente a la grabación manual de la información requerida en el NSISAAD. Esta CA no se ha manifestado sobre si adoptar como sistema de información el GCA2 o bien desarrollar uno propio[22].

c) Solo la CA de Castilla-La Mancha se encuentra utilizando el sistema de información GCA2 desarrollado inicialmente por el IMSERSO, pero con el mantenimiento posterior a cargo de la propia Comunidad, mientras que las CCAA de Illes Balears, La Rioja y Región de Murcia están utilizando sistemas de información propios, encontrándose los respectivos convenios de colaboración en proceso de tramitación, de acuerdo con lo indicado por el IMSERSO.

[22] En el trámite de alegaciones, la Comunidad Autónoma de Andalucía manifiesta que seguirá utilizando la versión GCA2 de forma transitoria hasta que su sistema de aplicación propio se encuentre implantado.

d) Por último, la CA de Aragón se encuentra desarrollando un sistema de información propio desde el que interoperar con el NSISAAD, estando prevista su migración en el año 2019; y la CA de las Islas Canarias ha manifestado su intención de desarrollar un sistema de información propio.

Por otro lado, es necesario manifestar que, en el Informe n.º 977, ya se recogía que a la fecha de su aprobación por el Pleno (21 de marzo de 2013) tan solo ocho CCAA utilizaban la aplicación SISAAD para la gestión de los expedientes de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, utilizando el resto de CCAA aplicaciones propias para esta finalidad, provocando esta falta de homogeneidad la existencia de numerosas deficiencias en la aplicación SISAAD que generaron distorsiones en las estadísticas publicadas por el IMSERSO así como incidencias en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

A pesar del poco interés manifestado por la mayoría de las CCAA en la utilización de esta aplicación informática, el IMSERSO, en el año 2012 inició un proceso de transformación del SISAAD con la finalidad, entre otras, de que todas las CCAA procediesen a su utilización, a pesar de las reticencias manifestadas por estas Administraciones autonómicas –conocidas por el IMSERSO-, proceso que conllevó la formalización de diferentes expedientes de contratación administrativa (los cuales se analizan en el subapartado III.3 de este Informe) con el consiguiente coste económico para dicha entidad gestora, si bien finalmente no lograron su objetivo, ya que a 31 de diciembre de 2018 la utilización de la aplicación informática NSISAAD, por las CCAA, es residual (Principado de Asturias y Castilla-La Mancha).

2. Para verificar la efectividad de las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a lograr que los beneficiarios existentes en las aplicaciones informáticas propias de las CCAA se correspondan fielmente con los beneficiarios recogidos en la aplicación informática NSISAAD (módulo de Gestión Económica -GEC- en base a cuya información el IMSERSO abona a las CCAA la financiación en concepto de nivel mínimo de protección), este Tribunal solicitó a los órganos competentes de las Administraciones autonómicas copia certificada de la base de datos existente en sus sistemas de información, donde se recogiese la relación de beneficiarios de prestaciones del SAAD declarados en situación de dependencia por las respectivas CCAA, a 31 de diciembre de 2018, así como aquellas personas que no siendo beneficiarias de prestaciones se encontrasen pendientes, a dicha fecha, de valoración y/o asignación de su PIA.

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos en el cruce efectuado entre la información obrante en las bases de datos remitidas por las diferentes CCAA y la recogida en el NSISAAD (módulo GEC), es necesario manifestar las siguientes consideraciones con respecto a la información aportada por las CCAA:

- En primer lugar es importante destacar el elevado retraso, en ocasiones de hasta tres meses, producido en la remisión a este Tribunal de esta información por los órganos competentes de las CCAA.

  Además, la existencia de omisiones, errores y disparidad en la información contenida en las diferentes bases de datos certificadas ha dificultado el cruce dirigido a comprobar la correspondencia de los beneficiarios de prestaciones existentes en los diferentes sistemas de información con los del SISAAD.

- La utilización generalizada por parte de las CCAA de numerosas aplicaciones informáticas destinadas a la gestión de las prestaciones económicas y servicios derivados de la situación de dependencia ha provocado, en numerosas ocasiones, que la información facilitada a este Tribunal de Cuentas se encuentre dispersa en distintos formatos electrónicos, habiendo sido necesario, previamente, proceder a su agrupación y depuración con el fin de elaborar una base de datos única de cada CA donde se reflejase, al menos, la información mínima necesaria para desarrollar los trabajos de fiscalización previstos.

- Contrariamente a lo requerido en la solicitud de información realizada por el Tribunal de Cuentas, la información remitida por la práctica totalidad de las CCAA incluía personas que no son beneficiarias de prestaciones del SAAD (v.gr.: fallecidos y solicitantes de prestaciones valorados con grado cero), no encontrándose, además, dicha información referida a 31 de diciembre de 2018, sino a la fecha de su extracción (primer cuatrimestre de 2019), motivo por el cual este Tribunal ha realizado también trabajos de depuración tendentes a homogeneizar la información relativa a todas las CCAA.

- Con respecto a la CA de la Región de Murcia, es necesario manifestar que dicha CA, como ya se recogía en el Informe n.º 977, disponía de su propio sistema informático destinado al reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, procediendo posteriormente a traspasar al SISSAD la información mínima obligatoria requerida por la normativa aplicable.

  Sin embargo, como se ha verificado, esta información no se encuentra actualizada debido a la falta de interoperabilidad existente entre su sistema de información y el SISAAD, motivo por el cual el IMSERSO efectuó una migración específica “a medida” al NSISAAD de la información obrante en su sistema de información. Esta situación ha provocado numerosas incidencias en la información obrante en el NSISAAD relativa a la gestión efectuada por dicha CA, que han conllevado importantes incidencias en las liquidaciones del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, las cuales se analizan pormenorizadamente en el epígrafe III.2.3 de este Informe.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas (que afectan significativamente a la fiabilidad y calidad de la información remitida por las CCAA) los resultados obtenidos en el cruce efectuado entre la información extraída de la aplicación informática NSISAAD y la información obrante en las aplicaciones informáticas propias de cada CA, a 31 de diciembre de 2018, son los que se recogen en el siguiente cuadro, donde se efectúa un análisis comparativo del número de beneficiarios de prestaciones recogido en el módulo GEC de la aplicación NSISAAD y el obrante en las bases de datos certificadas por las CCAA:

CUADRO N.º 7
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES DE DEPENDENCIA
31.12.2018

CCAA	Aplicación NSISAAD (Módulo GEC)	Bases de datos CCAA	Coincidencia entre NSISAAD y CCAA	Incidencias en calidad de datos
Andalucía	172.889	206.422	164.391	64.451
Aragón	28.173	26.415	25.295	417
Principado de Asturias	21.211	19.503	18.802	439
Illes Balears	17.042	16.606	14.675	6.068
Canarias	20.606	20.753	19.737	1.285
Cantabria	15.234	15.608	14.208	3.183
Castilla-La Mancha	44.789	53.584	44.160	291
Castilla y León	86.955	86.763	81.572	6.020
Cataluña	152.961	165.622	138.693	23.999
Comunitat Valenciana	68.951	73.909	67.328	8.948
Extremadura	28.809	28.228	27.650	1.185
Galicia	55.564	59.147	49.730	13.283
Comunidad de Madrid	126.488	144.775	112.927	23.381
Región de Murcia	33.231	35.503	32.632	16.239
C. Foral de Navarra	13.641	10.345	9.679	9.210
País Vasco	59.824	59.558	49.730	16.386
La Rioja	6.821	7.312	6.057	3.965
Total	**953.189**	**1.030.053**	**877.266**	**198.750**

Fuente: NSISAAD/Bases de datos certificadas por las CCAA.

De acuerdo con lo reflejado en el cuadro anterior, se observa la coincidencia de un total de 877.266 beneficiarios recogidos en los diferentes sistemas de información, si bien, se ha verificado que la información relativa a una parte importante de estos beneficiarios (un total de 198.750 expedientes) no es totalmente coincidente, debido a la deficiente calidad de la información remitida (v.gr.: nombre, apellidos, utilización de abreviaturas, distintas fechas de resolución…). No obstante, este Tribunal ha considerado que, razonablemente, corresponden a los mismos beneficiarios, si bien, el IMSERSO debería analizar estas situaciones ya que, en determinadas ocasiones, podría repercutir en el cálculo del nivel mínimo de protección abonado por la AGE a las CCAA, evidenciando la falta de compatibilidad entre los distintos sistemas de información existentes, contrariamente a la pretensión recogida en el artículo 37.1 de la Ley de Dependencia.

Los beneficiarios que, si bien este Tribunal ha considerado coincidentes, sin embargo podrían afectar al cálculo del nivel mínimo de protección debido a la falta de coincidencia total de la información reflejada en la aplicación NSISAAD y las bases de datos de las CCAA son los siguientes[23]:

[23] Este Tribunal ha verificado que diferentes CCAA, en el procedimiento establecido para el reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia utilizan una misma resolución de grado o PIA para ciclos con distintos grados, pudiendo provocar una deficiente calidad en la información, así como errores en los sistemas de información, que podrían dar lugar a pagos incorrectos -por exceso o por defecto- a las CCAA.

- Se han detectado 144.308 beneficiarios donde la fecha de resolución del PIA es diferente en ambas bases de datos (NSISAAD/CA)[24].

- Se han observado 3.969 beneficiarios donde no coincide el grado de dependencia reconocido, si bien coincide su fecha de resolución del PIA[25].

- Asimismo, se han detectado 50.488 beneficiarios donde coincidiendo su fecha de resolución del PIA y su grado de dependencia reconocido, sin embargo, no coincide la fecha de resolución del grado de dependencia[26].

Sin embargo, este Tribunal no ha podido verificar la correspondencia entre la información recogida en la aplicación informática NSISAAD y en las bases de datos de las CCAA con respecto a los siguientes beneficiarios repercutiendo en la liquidación del nivel mínimo de protección efectuada por el IMSERSO:

a) Beneficiarios que figuran reflejados en la aplicación informática NSISAAD, con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO, sin que hayan podido ser localizados en las bases de datos facilitadas por las CCAA. En el siguiente cuadro se recogen los resultados obtenidos en este apartado a nivel de CA:

[24] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que esta situación es provocada, en la mayoría de los casos, porque a 31 de diciembre de 2018 existían expedientes con resolución del PIA registrada en los sistemas de información de las CCAA pendiente de comunicar al NSISAAD. Dicha Dirección General ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados, con todas las resoluciones PIA existentes en el NSISAAD, para su comprobación en los sistemas de información propios y regularizar los datos oportunos en el NSISAAD.

[25] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta incidencia, comunicándoles todas las resoluciones de grado existentes en el NSISAAD con el fin de que comprueben dicha información y procedan a su regularización.

[26] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta incidencia, con todas las fechas de resolución de grado existentes en el NSISAAD, para que sean verificadas en sus sistemas de información e indiquen la información que procede modificar en el NSISAAD.

CUADRO N.º 8
BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN NSISAAD NO OBRANTES EN LAS BASES DE DATOS DE LAS CCAA
Nómina diciembre 2018

CCAA	Número de beneficiarios	Importe liquidado excesivamente por el IMSERSO Nómina diciembre 2018
Andalucía	8.498	1.176.843,22
Aragón	2.878	329.027,12
Principado de Asturias	2.409	231.536,48
Illes Balears	2.367	261.893,40
Canarias	869	99.356,12
Cantabria	1.026	103.641,22
Castilla-La Mancha	629	58.206,16
Castilla y León	5.383	605.041,97
Cataluña	14.268	1.494.484,25
Comunitat Valenciana	1.623	190.614,45
Extremadura	1.159	143.878,98
Galicia	5.834	660.904,68
Comunidad de Madrid	13.561	1.792.890,09
Región de Murcia	599	68.372,13
C. Foral de Navarra	3.962	385.325,98
País Vasco	10.094	1.154.023,44
La Rioja	764	90.068,02
Total	**75.923**	**8.846.107,71**

Fuente: NSISAAD/Bases de datos certificadas por las CCAA.

Como se muestra en el cuadro anterior, un total de 75.923 beneficiarios[27] no han sido localizados en las bases de datos de las CCAA, figurando, no obstante, de alta en la aplicación NSISAAD como beneficiarios de prestaciones y abonando el IMSERSO la financiación correspondiente al nivel mínimo de protección, provocando un abono indebido cuantificado por este Tribunal en 8.846.107,71 euros, solo y exclusivamente en la nómina del mes de diciembre de 2018.

En este sentido, es necesario manifestar que este Tribunal solo ha podido cuantificar el importe abonado indebidamente en la nómina correspondiente al mes de diciembre de 2018 debido a que la información solicitada a las CCAA, y depurada por este Tribunal, se encuentra referida, exclusivamente, a los beneficiarios de prestaciones vigentes a 31 de diciembre de 2018.

b) Beneficiarios que figuran en las bases de datos de las CCAA como perceptores de prestaciones derivadas de la situación de dependencia sin que hayan podido ser localizados en la aplicación informática NSISAAD. Son los que se muestran en el siguiente cuadro:

[27] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que se ha facilitado a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta incidencia incluyendo todas las resoluciones de prestaciones recogidas en el NSISAAD con el fin de que sean comprobadas y, en caso de error, procedan a su corrección.

CUADRO N.º 9
BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN LAS BASES DE DATOS DE LAS CCAA QUE NO FIGURAN EN NSISAAD COMO BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES
Nómina diciembre 2018

CCAA	Número de beneficiarios	Número de beneficiarios ajustado	Importe no liquidado por el IMSERSO Nómina diciembre 2018
Andalucía	42.031	2.835	340.170,21
Aragón	1.120	351	30.256,69
Principado de Asturias	701	569	47.097,60
Illes Balears	1.931	1.333	125.633,77
Canarias	1.016	243	27.381,10
Cantabria	1.400	1.081	137.125,55
Castilla-La Mancha	9.424	2.480	184.992,70
Castilla y León	5.191	4.134	407.477,54
Cataluña	26.929	22.429	2.001.922,17
Comunitat Valenciana	6.581	1.916	168.110,72
Extremadura	578	227	24.852,87
Galicia	9.417	3.711	364.551,28
Comunidad de Madrid	31.848	8.198	877.298,48
Región de Murcia	2.871	839	90.728,89
C. Foral de Navarra	666	665	58.300,65
País Vasco	9.828	3.623	343.254,81
La Rioja	1.255	105	12.974,34
Total	**152.787**	**54.739**	**5.242.129,37**

Fuente: NSISAAD/Bases de datos certificadas por las CCAA.

Como se muestra en el cuadro anterior, el número de beneficiarios de prestaciones que figuran en las bases de datos de las CCAA y, sin embargo, no figuran en dicha situación en la aplicación NSISAAD asciende a 152.787. No obstante, este Tribunal ha verificado que un total de 98.048 beneficiarios se encuentran en situaciones donde no procede la liquidación del nivel mínimo de protección por el IMSERSO (v.gr.: beneficiarios fallecidos, solicitante valorado con grado cero, fecha de archivo NSISAAD, fin de la prestación con anterioridad al mes de diciembre de 2018…), motivo por el cual estos expedientes no han sido considerados a efectos de la estimación del importe no liquidado por el IMSERSO en concepto de financiación.

En consecuencia, las CCAA podrían haber dejado de percibir indebidamente fondos públicos en un total de 54.739 beneficiarios[28] que, figurando en sus aplicaciones informáticas como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, sin embargo, en el NSISAAD no constaban en dicha situación –en la nómina del mes de diciembre de 2018-, por lo que el IMSERSO no pudo abonar a las CCAA un importe estimado por este Tribunal, solo y exclusivamente en la nómina de diciembre de 2018, en 5.242.129,37 euros.

III.2.2.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

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,

[28] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que dicha entidad gestora ha procedido a comunicar a las CCAA la relación de expedientes afectados por esta incidencia indicada por el Tribunal de Cuentas, con el objetivo de que procedan a comprobar la falta de remisión al NSISAAD de información relativa a las solicitudes y resoluciones de prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

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.

En primer lugar, 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.

Asimismo, las medidas adoptadas por el IMSERSO tampoco han resultado adecuadas, desde un punto de vista económico, ya que los contratos formalizados con motivo del desarrollo y mantenimiento de una nueva aplicación informática (NSISAAD) –los cuales se analizan en el subapartado III.3 de este Informe-, no han revertido la situación existente en el antiguo SISAAD.

Como consecuencia de todo lo anterior, este Tribunal de Cuentas considera que **las recomendaciones n.º 2 dirigida al IMSERSO y n.º 2 dirigida a las CCAA, en el Informe n.º 977, han sido incumplidas**.

III.2.3. Recomendación número 3 dirigida al IMSERSO

"El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe proceder a analizar y, en su caso, modificar el procedimiento de justificación y posterior libramiento de financiación del nivel mínimo de protección, exigiendo de los órganos competentes de las distintas Comunidades Autónomas una certificación en la que se acredite, fehacientemente, que la información recogida en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se corresponde fielmente con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en el periodo objeto de liquidación".

III.2.3.1. CONCLUSION ASOCIADA

La conclusión asociada a esta recomendación se encuentra recogida en el n.º 1 del epígrafe IV.1.4 "Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" del Informe n.º 977, donde se indicaba que las obligaciones presupuestarias reconocidas por el IMSERSO, en concepto de nivel mínimo de protección no se encontraban debidamente justificadas, ya que se fundamentaban, única y exclusivamente, en la información introducida por los órganos de las CCAA en la aplicación informática del SAAD, sin que por parte del IMSERSO se efectuasen controles y verificaciones posteriores que garantizasen la idoneidad de la información remitida por las diferentes CCAA, y sin disponer de certificaciones emitidas, a este fin, por los órganos competentes de las diferentes CCAA que permitieran justificar esta imputación presupuestaria.

III.2.3.2. MEDIDAS ADOPTADAS

Con respecto al procedimiento de justificación y posterior libramiento del nivel mínimo de protección, en el Informe n.º 977 se indicaba que el importe correspondiente a dicho nivel de financiación era calculado y liquidado mensualmente por el IMSERSO en virtud del número de beneficiarios que, a la fecha correspondiente, figuraban en la aplicación informática SISAAD, sin que constase una certificación del órgano competente de la CA donde se acreditase la fiabilidad de los datos remitidos y la adecuación a la situación real; no quedando, por tanto, acreditado que la información que obraba en el SISAAD se correspondiese con la realidad, cuestión que fue verificada por este Tribunal en las seis CCAA (Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Principado de Asturias y Canarias) que fueron objeto de fiscalización en el citado Informe. En consecuencia, las obligaciones presupuestarias reconocidas por el IMSERSO

no estaban debidamente justificadas ni avaladas por un certificado del órgano gestor de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

En relación con lo expuesto anteriormente, mediante Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, se publicó el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial, donde se aprobaron una serie de propuestas del SAAD necesarias para asegurar la sostenibilidad del Sistema y fortalecer, en todo el ámbito nacional, el desarrollo de la Ley de Dependencia, propuestas que, posteriormente, fueron recogidas en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley de Dependencia, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2014.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3.c) de este Real Decreto, la AGE asignará mensualmente a las CCAA las cantidades correspondientes al nivel mínimo de protección siempre que, entre otros requisitos, "*se acredite mediante la correspondiente certificación mensual, expedida por la persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia, la efectividad del derecho, es decir, que el beneficiario ha comenzado a recibir el respectivo servicio o prestación económica, (…), y las altas, bajas, traslados, revisiones, suspensión de la prestación y otras modificaciones producidas en el período al que se refiera la certificación".*

Estas certificaciones, que deben ser emitidas por los órganos competentes de las CCAA con anterioridad al día 25 de cada mes, constituyen un documento imprescindible para que el IMSERSO proceda a iniciar la tramitación económica del correspondiente expediente de gasto y realizar las liquidaciones mensuales del nivel mínimo de protección a las CCAA, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 5 del mencionado Real Decreto.

Este mismo requisito se contempla en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el SISAAD, donde se indica que la información del certificado mensual debe encontrarse referida a los datos del mes anterior. En el Anexo III de dicha Orden se recoge el modelo de certificación que debe cumplimentarse, cuyo objeto es fundamentar la liquidación del nivel mínimo de protección, así como acreditar la veracidad de los datos incorporados en el SISAAD.

Relacionado con lo anterior, ya en la Evaluación de Resultados del SAAD referida al periodo 2007/2011, aprobada por el Consejo Territorial, las CCAA manifestaron la dificultad de establecer aplicaciones presupuestarias, en sus presupuestos de gastos, específicas para la atención a la dependencia, ya que los gastos de esta atención se imputan a créditos que incluyen de forma global servicios similares de la Red de Servicios Sociales. Por ello, además de las certificaciones mensuales indicadas anteriormente, y como forma de acreditar la aportación de las CCAA a la financiación del SAAD, el artículo 6 del citado Real Decreto 1050/2013 dispone que las CCAA, como muy tarde el 30 de abril de cada año, expedirán un certificado acreditativo de su aportación para la financiación del SAAD correspondiente al ejercicio presupuestario inmediato anterior, donde se refleje la actividad realizada y recogida, tanto en las certificaciones mensuales como en las estadísticas del SISAAD, a 31 de diciembre de ese mismo ejercicio.

Estas medidas normativas nacen con la intención de contribuir a un mejor control y verificación de la información recogida en el SISAAD, así como garantizar que la misma responde a la situación real en materia de dependencia.

Con el fin de comprobar el grado de cumplimiento de las medidas mencionadas, se solicitó al IMSERSO copia de todos los expedientes tramitados para la liquidación mensual del nivel mínimo de protección efectuado a las distintas CCAA, así como las certificaciones mensuales emitidas por las mismas y los certificados anuales acreditativos de sus aportaciones al SAAD, correspondientes al período temporal objeto de fiscalización (2013/2018).

En el siguiente cuadro se recogen los importes abonados por el IMSERSO a las distintas CCAA (de acuerdo con los documentos contables validados), en concepto de nivel mínimo de protección, durante dicho periodo:

CUADRO N.º 10
NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN APORTADO POR LA AGE A LAS CCAA
Periodo 2013/2018
(En euros)

Año / CCAA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	%
Andalucía	272.126.850,44	252.156.059,85	243.311.194,36	233.756.109,46	228.072.671,06	246.367.603,97	**1.475.790.489,14**	**20,29**
Aragón	25.627.087,01	28.290.674,43	30.887.937,88	31.018.666,00	32.388.773,17	36.014.381,23	**184.227.519,72**	**2,53**
Principado de Asturias	23.351.967,01	24.902.549,12	22.493.969,62	25.050.641,64	26.099.466,29	28.612.509,92	**150.511.103,60**	**2,07**
Illes Balears	20.494.124,55	19.236.454,33	16.709.317,03	19.671.284,03	17.604.112,34	22.574.685,96	**116.289.978,24**	**1,60**
Canarias	23.124.406,78	25.085.447,74	27.827.720,61	26.650.466,62	26.947.728,07	29.180.566,40	**158.816.336,22**	**2,18**
Cantabria	24.136.277,41	18.064.835,67	18.157.874,32	16.648.269,71	20.635.635,12	17.630.758,50	**115.273.650,73**	**1,59**
Castilla-La Mancha	59.678.324,37	60.452.635,31	57.712.049,71	57.131.802,90	60.601.733,03	68.770.628,12	**364.347.173,44**	**5,01**
Castilla y León	86.786.099,76	89.678.069,78	95.083.629,10	104.716.005,17	117.163.436,80	134.569.306,02	**627.996.546,63**	**8,64**
Cataluña	212.008.756,35	185.527.439,78	210.395.256,57	181.326.692,57	172.782.212,46	188.636.252,56	**1.150.676.610,29**	**15,82**
Comunitat Valenciana	59.957.951,67	60.265.258,69	63.376.779,32	79.601.934,24	78.203.077,68	85.214.306,96	**426.619.308,56**	**5,87**
Extremadura	37.909.804,44	36.976.378,43	35.596.639,31	35.474.066,42	38.258.621,51	41.676.137,91	**225.891.648,02**	**3,11**
Galicia	67.106.498,01	64.767.341,27	73.086.225,94	85.992.635,20	84.070.180,82	91.294.015,07	**466.316.896,31**	**6,41**
Comunidad de Madrid	143.254.551,14	144.231.135,86	160.915.335,09	158.906.900,96	171.859.494,22	198.199.951,00	**977.367.368,27**	**13,44**
Región de Murcia	50.140.646,05	53.425.460,08	50.980.136,60	47.120.681,02	46.290.940,19	35.862.152,13	**283.820.016,07**	**3,90**
C. Foral de Navarra	11.554.465,78	13.316.591,42	11.310.099,72	11.626.335,00	13.443.344,13	14.783.081,61	**76.033.917,66**	**1,05**
País Vasco	78.891.805,72	54.663.569,30	62.366.453,57	66.237.827,25	74.066.224,93	77.213.086,37	**413.438.967,14**	**5,68**
La Rioja	10.639.517,15	10.125.823,19	9.184.560,69	9.105.312,18	9.650.751,69	10.400.571,83	**59.106.536,73**	**0,81**
Total	**1.206.789.133,64**	**1.141.165.724,25**	**1.189.395.179,44**	**1.190.035.630,37**	**1.218.138.403,51**	**1.326.999.995,56**	**7.272.524.066,77**	**100**

Fuente: Liquidación del presupuesto de gastos del IMSERSO.

Con la entrada en vigor (enero de 2014) del Real Decreto 1050/2013 se produjo una disminución de las cuantías mensuales aplicables al nivel mínimo de protección, provocando una minoración de este gasto en los años 2014 a 2016 con respecto al año 2013.

En el año 2018, el gasto experimenta un incremento del 8,94 % respecto al año anterior, motivado por la revalorización de las cuantías de mínimos a pagar por cada grado de dependencia tras la entrada en vigor en dicho año del Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del SAAD; así como por el incremento del número de beneficiarios, respecto al ejercicio anterior, en un 10,41 % (asciende de 753.842 personas beneficiarias con prestaciones reconocidas en el año 2013 a 1.054.275 en el año 2018 -Ver Gráfico n.º 3-). Cabe recordar, además, que con fecha 1 de julio de 2015 se hizo efectivo el derecho a las prestaciones de dependencia de las personas valoradas con Grado I.

III.2.3.2.a) Análisis de los certificados mensuales

Los certificados mensuales –documento imprescindible para que el IMSERSO proceda a la liquidación mensual del nivel mínimo de protección de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 1050/2013- expedidos por las CCAA en el periodo 2014/2015 no fueron remitidos con anterioridad al día 25 de cada mes por la mayoría de las CCAA, contrariamente a lo dispuesto en el precitado artículo (v.gr.: en el año 2014 todos los certificados se emitieron con un retraso de un mes, y en el 2015 los certificados correspondientes a los meses de enero a abril fueron emitidos por la mayoría de las CCAA con un retraso de un mes, produciéndose, asimismo, demoras en los certificados de julio a septiembre por algunas CCAA).

El 1 de enero de 2014 entraron en vigor el Real Decreto 1050/2013 y la Orden SSI/2371/2013, disposiciones donde se regulan tanto la obligatoriedad por parte de los órganos responsables de las CCAA de presentar los certificados mensuales de remisión de datos, como su contenido y modelo de certificación. Sin embargo, la propuesta de envío mensual de datos por parte de las CCAA con el fin de comprobar y contrastar los datos del SISAAD ya se encontraba recogida en el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial para la mejora del SAAD.

Así, en el año 2013 la CA de Canarias no remitió en plazo los certificados mensuales de los meses de enero, abril, julio, agosto y diciembre; la CA de Andalucía incumplió el plazo en el certificado de enero y no remitió el correspondiente al mes de diciembre; la CA de Aragón incumplió el plazo en el certificado de agosto, las CCAA de Castilla-La Mancha y Cataluña en los certificados de septiembre y diciembre, y las CCAA de Cantabria, Castilla y León, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid y Comunidad Foral de Navarra en los certificados correspondientes al mes de diciembre. Por su parte, la CA de la Región de Murcia no remitió en este ejercicio ningún certificado debido a diferentes problemas en la remisión de la información desde su sistema de información al SISAAD, situación que se analiza de forma específica posteriormente.

En consecuencia, las liquidaciones del nivel mínimo de protección efectuadas a las CCAA anteriores, durante los meses señalados, fueron realizadas por el IMSERSO de acuerdo con la información obrante en el SISAAD, sin encontrarse avalada por los certificados emitidos por las distintas CCAA que, como se ha reiterado, constituyen el documento imprescindible para efectuar dichas liquidaciones, de conformidad con lo preceptuado en la normativa de aplicación.

Asimismo, los retrasos y, en ocasiones, falta de remisión de estos certificados por las CCAA al IMSERSO, además de un incumplimiento legal, vacían de contenido el principio de cooperación interadministrativa (inspirador de la Ley de Dependencia) que debe imperar en las relaciones entre las Administraciones Públicas.

III.2.3.2.b) Análisis de los certificados anuales

En el artículo 6.2 del mencionado Real Decreto 1050/2013 se establece el contenido mínimo del certificado anual, que las diferentes CCAA deben remitir al IMSERSO, con fecha límite el 30 de abril del año siguiente, recogiendo la siguiente información a facilitar:

a) Número de personas beneficiarias atendidas (diferenciadas por grado) cuya efectividad del derecho se haya producido o continúe en el ejercicio presupuestario que se certifica.

b) Número de prestaciones con efectividad del derecho (percibidas por los beneficiarios anteriores) diferenciando entre prestaciones económicas y servicios a 31 de diciembre del respectivo ejercicio.

c) Obligaciones reconocidas, al cierre del ejercicio presupuestario certificado, imputadas al presupuesto de gastos de la CA para la financiación del coste de los servicios y prestaciones económicas (incluida la aportación de la AGE) reconocidos a los beneficiarios

con efectividad del derecho a 31 de diciembre, debiendo detallarse los códigos de las aplicaciones presupuestarias a nivel de capítulo, excepto en los gastos relativos a las prestaciones económicas que lo serán a nivel de concepto.

El modelo de certificado anual se recoge en el Anexo IV a la Orden SSI/2371/2013, si bien el mismo no se ajusta al contenido mínimo regulado en el precitado Real Decreto 1050/2013 (concretamente no hace referencia a lo indicado en los apartados a) y b) descritos anteriormente).

Así, se ha verificado que, en cuanto al número de personas beneficiarias atendidas diferenciadas por grado, solamente se alude en el certificado a que "*el número de personas beneficiarias en situación de dependencia, con efectividad del derecho en esa Comunidad Autónoma a 31 de diciembre de (…) son las que constan en el certificado emitido ese mismo mes"*, es decir, se remite al respectivo certificado mensual sin aportar ninguna información adicional ni detalle al respecto. Tampoco se hace referencia en dicho modelo al número de servicios y prestaciones económicas con efectividad del derecho percibidas por los beneficiarios.

Asimismo, se ha verificado que los certificados emitidos por las CCAA de Cantabria y de Castilla y León no desglosan el gasto en servicios a nivel de capítulo, sino que recogen el importe total de gasto imputado como servicios, contrariamente a lo preceptuado en el artículo 6.3 del mencionado Real Decreto 1050/2013.

El mismo artículo 6 del precitado Real Decreto 1050/2013 dispone además que "*El certificado será expedido por la persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia, con el visto bueno y conforme del representante de la intervención de la comunidad autónoma, para los datos económicos y presupuestarios*".

En este sentido, se han verificado, entre otros, los siguientes incumplimientos de lo dispuesto en este artículo: los certificados anuales emitidos no se encuentran refrendados por el interventor delegado competente (v.gr.: CA de Andalucía); ausencia de fechas, firmas o ambas situaciones y, en ocasiones, la fecha de firma es posterior al 30 de abril de cada año, incumpliéndose, en consecuencia, el procedimiento y los plazos establecidos en la normativa de aplicación.

Por último, es necesario manifestar que los certificados anuales, correspondientes al año 2018, relativos a las CCAA de Canarias, Cataluña, Región de Murcia y Diputación Foral de Gipuzkoa no fueron remitidos de oficio a la entidad gestora, solicitando el IMSERSO su remisión en el mes de julio de 2019, siendo facilitados a este Tribunal en noviembre de 2019.

III.2.3.2.c) Análisis del nivel mínimo de protección abonado por el IMSERSO a las CCAA

Como ya se ha indicado en apartados anteriores, el IMSERSO, para calcular el nivel mínimo de protección, utiliza la aplicación informática NSISAAD, que se configura como un sistema de información que sirve de instrumento para la gestión económico-financiera y presupuestaria, ya que dicha entidad gestora abona el mencionado nivel de financiación en función de la información recogida en dicho Sistema (comunicada por los diferentes órganos competentes de las CCAA).

Para esta finalidad, el NSISAAD dispone de un módulo de gestión de pagos (GEC) a través del cual el IMSERSO obtiene, por CCAA, la nómina mensual relativa al pago del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

Así, con carácter previo a la emisión del certificado mensual por parte de las diferentes CCAA, el IMSERSO remite a cada una de ellas una extracción de los datos correspondientes a las resoluciones incorporadas al NSISAAD durante el periodo considerado, así como información relativa a solicitudes, bajas y modificaciones de las mismas, con el objeto de que dicha información sea verificada por la CA. Así se desprende del modelo de certificado mensual emitido por las CCAA, recogido en el Anexo III de la Orden SSI/2371/2013, donde se indica: "*Que la información remitida por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, referente a los datos de las*

resoluciones incorporadas al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, durante el citado período, coincide con la incorporada a dicho Sistema por esta Comunidad Autónoma, a excepción de los expedientes que se relacionan en el anexo adjunto …".

En consecuencia, mensualmente el IMSERSO extrae los datos obrantes en el NSISAAD (los cuales han sido previamente remitidos por las CCAA a este sistema de información) y, una vez verificados por las CCAA, se procede a calcular la cantidad a librar, a cada CA, en concepto de nivel mínimo de protección. De acuerdo con este procedimiento, el importe del documento contable validado por el IMSERSO mediante el que imputa a su presupuesto de gastos el abono realizado debería ser coincidente con el importe extraído del módulo de gestión de pagos del NSISAAD.

Sin embargo, este Tribunal ha verificado la existencia de diferencias entre el importe de las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del IMSERSO (de acuerdo con los documentos contables validados) y los importes obtenidos de la información que figura en el módulo de nóminas de la aplicación informática NSISAAD.

Si bien la gran mayoría de estas diferencias han sido conciliadas por el IMSERSO en el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, es necesario hacer una referencia especial a la situación verificada en el pago efectuado a la CA de la Región de Murcia.

En el siguiente cuadro se muestran las diferencias verificadas, en los años 2013 y 2015, entre las cuantías mensuales abonadas a dicha CA (e imputadas al presupuesto de gastos del IMSERSO) y las obtenidas del módulo de gestión de pagos del NSISAAD:

CUADRO N.º 11
DIFERENCIAS ENTRE DOCUMENTOS CONTABLES VALIDADOS Y LA INFORMACIÓN DEL NSISAAD.
REGIÓN DE MURCIA
(En euros)

Nómina	Importe abonado	NSISAAD	Diferencia
Octubre/2013	7.160.402,55	2.979.949,26	4.180.453,29
Noviembre/2013	7.033.671,54	3.108.676,39	3.924.995,15
Diciembre/2013	14.214.889,48	2.822.104,39	11.392.785,09
Total 2013	**28.408.963,57**	**8.910.730,04**	**19.498.233,53**
Julio/2015	6.066.997,68	2.980.854,05	3.086.143,63
Septiembre/2015	7.079.249,51	2.970.486,41	4.108.763,10
Total 2015	**13.146.247,19**	**5.951.340,46**	**7.194.906,73**
Total			**26.693.140,26**

Fuente: Información facilitada por el IMSERSO y obtenida del NSISAAD.

Antes de analizar las diferencias recogidas en el cuadro anterior, es necesario manifestar que la CA de la Región de Murcia, desde la implantación del SISAAD (abril 2007), ha presentado numerosos problemas técnicos a la hora de remitir la información a dicho Sistema, lo que ha provocado la falta de incorporación de un importante volumen de expedientes al mismo.

Debido a ello, en el mes de febrero de 2013, se formalizó un acuerdo entre el Director General del IMSERSO y el Director General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social donde se recogió el compromiso –de ambas Administraciones- de solucionar dicha situación, estableciéndose en dicho acuerdo que ambas partes procederían a la regularización global de toda la información relativa a esta CA obrante en el SISAAD, de acuerdo con las acciones acordadas y recogidas en el acta anexa a dicho acuerdo.

Asimismo, en dicho acuerdo se estableció el cese transitorio, por parte de la CA de la Región de Murcia, del envío de información al NSISAAD, durante el tiempo en que se extendiera el mencionado proceso de regularización.

Por este motivo, según manifestó el IMSERSO, no recibió ninguna información de esta CA hasta el mes de octubre de 2013. Recibida finalmente dicha información, el IMSERSO realizó el cálculo de las cantidades derivadas de los datos remitidos, abonándose en el último trimestre del año 2013 "*las cifras resultantes del cálculo mensual en función de la información del SISAAD; y, además, cantidades extraordinarias producto de esta regularización de información*".

Los importes abonados por el IMSERSO a la CA de la Región de Murcia en el último trimestre del año 2013 se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 12
CANTIDADES ABONADAS A LA REGIÓN DE MURCIA EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2013
(En euros)

Nómina	Mensualidad ordinaria según NSISAAD	Regularización	Importe total abonado
Octubre/2013	2.979.949,26	4.180.453,29	7.160.402,55
Noviembre/2013	3.108.676,39	3.924.995,15	7.033.671,54
Diciembre/2013	2.822.104,39	11.392.785,09	14.214.889,48
Total	**8.910.730,04**	**19.498.233,53**	**28.408.963,57**

Fuente: IMSERSO.

Como se muestra en el cuadro anterior, el importe más relevante abonado por el IMSERSO a la CA de la Región de Murcia durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2013 (19.498.233,53 euros) fue en concepto de la regularización efectuada. Dicha regularización se realizó en base a la información remitida por la CA de la Región de Murcia al IMSERSO al margen del NSISAAD, es decir, sin que se integrase en el NSISAAD la información referente a dicha regularización, lo que explica la diferencia existente entre el importe abonado por el IMSERSO según los documentos contables validados y el importe que se desprende de la información obrante en el NSISAAD.

En el año 2015, de acuerdo con lo manifestado por el IMSERSO, las diferencias surgidas entre las nóminas de julio y septiembre de 2015 "*se corresponden con una regularización pendiente con la Región de Murcia desde enero de 2014 hasta junio de 2015 por atrasos que no se habían pagado*", ascendiendo el total del importe regularizado a 7.194.906,73 euros que se ha dividido entre las nóminas de julio, por 3.086.143,63 euros, y septiembre, por 4.108.763,10 euros.

Este Tribunal solicitó al IMSERSO una relación de los expedientes afectados por estas regularizaciones, aportando solo una relación de los correspondientes al año 2015 (36.938 expedientes). Sin embargo, dicha entidad gestora no dispone de la relación de expedientes correspondiente al año 2013, aportando al efecto un resumen de las diferencias surgidas en cada nómina del período comprendido entre el mes de mayo de 2007 y diciembre de 2013 entre la estimación del nivel mínimo de protección de acuerdo con el NSISAAD y la estimación del nivel

mínimo en base a los datos del sistema de información del Instituto Murciano de Acción Social, sin que conste información alguna a nivel de expediente[29].

En consecuencia, la información relativa a las regularizaciones efectuadas no se ha incorporado al NSISAAD, impidiendo a este Tribunal verificar si los importes abonados por el IMSERSO a la CA de la Región de Murcia durante los meses y años indicados han sido determinados correctamente, y sin que el IMSERSO disponga, además, de un soporte documental que avale las regularizaciones efectuadas.

Las diferencias detectadas denotan, por un lado, que las liquidaciones efectuadas por el IMSERSO se han realizado en virtud de una información no incorporada a la aplicación informática NSISAAD. Además, esta situación influye en la integridad de la información del NSISSAD y, en consecuencia, en la fiabilidad de las estadísticas periódicas publicadas por el IMSERSO, ya que no recoge fielmente la gestión real de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

III.2.3.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con la recomendación n.º 3, dirigida al IMSERSO, esta entidad gestora ha procedido a la modificación del procedimiento de justificación y libramiento de financiación del nivel mínimo de protección, requiriendo a las CCAA la emisión de certificaciones (mensuales y anuales) que garanticen la correspondencia e idoneidad existente entre la información obrante en el NSISAAD y la recogida en los sistemas de información de las CCAA en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, si bien las incidencias puestas de manifiesto en el subepígrafe anterior (especialmente las relativas a la CA de la Región de Murcia) permiten determinar que las medidas adoptadas no han logrado la eficacia perseguida, ocasionando deficiencias en el abono del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera que **la recomendación n.º 3, dirigida al IMSERSO, recogida en el Informe n.º 977 ha sido cumplida parcialmente**.

III.2.4. Recomendación número 4 dirigida al IMSERSO

"El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe reconocer en sus estados contables anuales el importe pendiente de imputar al presupuesto de gastos en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, que, al cierre del ejercicio 2011, ascendía a un importe de 788.651.264 euros, así como adoptar, en coordinación con la Tesorería General de la Seguridad Social, las medidas presupuestarias oportunas tendentes a garantizar el pago de la deuda pendiente de abono a este Servicio Común por este concepto, con el fin de proceder a su cancelación".

III.2.4.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a esta recomendación se encuentra recogida en el n.º 4 del epígrafe IV.1.4 "Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" donde se manifiesta que *"A 31 de diciembre de 2011, las cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales devengadas desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 ascendían a un importe total de 1.015.341.136 euros. Sin embargo, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales tan solo había imputado a su presupuesto de gastos y abonado a la Tesorería*

[29] En el trámite de alegaciones la Vicepresidenta y Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social de la CA de la Región de Murcia, remite el resumen de diferencias que se cita en este párrafo y que ya había sido facilitado por el IMSERSO, manifestando a su vez que, dado el tiempo trascurrido, no se han encontrado los ficheros concretos donde se recogían los expedientes que, en aquel momento, constituían la base del aplicativo regional, añadiendo que actualmente tampoco se puede saber si fueron o no usados por el IMSERSO para el cálculo del nivel mínimo ni cuáles fueron los criterios utilizados para ello.

General de la Seguridad Social un importe de 226.689.872 euros, encontrándose pendiente de aplicar a su presupuesto de gastos un importe cuantificado en 788.651.264 euros, como consecuencia de la insuficiencia de dotación presupuestaria en este concepto.

Además, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no viene imputando, con carácter anual, en su contabilidad financiera, el gasto correspondiente a las cuotas de Seguridad Social pendientes de aplicar a presupuesto, ya que a 31 de diciembre de 2010 dicha Entidad Gestora no tenía reconocido en sus estados contables un importe de 465.628.387 euros correspondiente a los gastos devengados por este concepto, importe que se ha visto incrementado al cierre del ejercicio 2011 hasta un total de 788.651.264 euros".

III.2.4.2. MEDIDAS ADOPTADAS

Con la entrada en vigor del ya mencionado Real Decreto-ley 20/2012, la totalidad de las cuotas de Seguridad Social correspondientes a los cuidadores no profesionales fueron abonadas, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de marzo de 2019, de forma exclusiva por estos.

Así, de acuerdo con lo recogido en su DT decimotercera, los convenios especiales en el sistema de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia existentes a la fecha de entrada en vigor del precitado Real Decreto-ley (15 de julio de 2012) se extinguieron el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor hubiera solicitado expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso dicho convenio se mantuvo subsistente desde el día 1 de septiembre de 2012. En este último caso, desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2012, la cotización a la Seguridad Social tuvo una reducción del 10 % en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la AGE el 5 % del total de la cuota y el 85 % restante a cargo del cuidador no profesional.

En todo caso, desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de marzo de 2019, el convenio especial corrió a cargo exclusivamente del cuidador no profesional correspondiéndole a este el abono de la totalidad de las cuotas de Seguridad Social.

La TGSS, como servicio común del sistema de Seguridad Social competente para el reconocimiento de estos convenios especiales, remitió a las personas suscriptoras de los mismos la información necesaria para que ejercieran la opción sobre mantener o rescindir su convenio especial.

Como consecuencia de esta modificación normativa, desde el mes de septiembre de 2012, la AGE (a través del IMSERSO) solo ha abonado un 5 % de las cantidades correspondientes a cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales y, a partir del 31 de diciembre de dicho año, ha cesado cualquier obligación en este sentido, correspondiendo a las personas suscriptoras de estos convenios especiales asumir en su totalidad el gasto derivado de estas cotizaciones.

La TGSS ha remitido al IMSERSO las liquidaciones de importes relativas a estas cotizaciones de Seguridad Social derivadas de regularizaciones de situaciones anteriores a la finalización del año 2012.

Con respecto al cumplimiento de la recomendación recogida en el Informe n.º 977, se ha verificado que el IMSERSO reflejó en sus estados contables del ejercicio 2012 (cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto") las cuotas devengadas pendientes de pago por este concepto, las cuales se valoraban en un importe de 788.651.263,69 euros. Dicho importe fue imputado al presupuesto de gastos del ejercicio 2013, junto con el importe correspondiente a las cuotas de Seguridad Social del mes de diciembre de 2011 (31.468.067,61 euros), las correspondientes a todo el año 2012 (205.975.624,38 euros), así como los importes derivados de diferentes regularizaciones (las cuales reflejaron un importe neto de

561.076,77 euros) arrojando un importe total imputado en dicho ejercicio 2013 de 1.026.656.032,45 euros.

Asimismo, se ha verificado que en las liquidaciones del presupuesto de gastos del IMSERSO correspondientes a los ejercicios 2014 a 2016 no se han reconocido obligaciones derivadas de cuotas de seguridad social de cuidadores no profesionales. No obstante, como consecuencia de diferentes regularizaciones, en la liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio 2017, se han aplicado gastos por importe de 13.945,57 euros en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, correspondiente a operaciones de regularización de cuotas devengadas derivadas de liquidaciones procesadas por la TGSS en el ejercicio 2015.

III.2.4.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

El IMSERSO ha imputado a su presupuesto de gastos del ejercicio 2013 tanto el importe de las cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales pendientes de imputar recogido en el Informe n.º 977, como las cuotas correspondientes al ejercicio 2012 y los importes derivados de las regularizaciones de liquidaciones de cuotas procesadas por la TGSS desde 2007 hasta el ejercicio 2012, no habiendo reconocido nuevas obligaciones, por este concepto, con posterioridad a lo establecido en el precitado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, de acuerdo con lo establecido en su DT decimotercera.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera **cumplida en su totalidad la recomendación número 4.**

III.2.5. Recomendación número 5 dirigida al IMSERSO

"El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe proceder, con carácter inmediato, a iniciar el procedimiento de reintegro, por un importe total de 6.077.037 euros, derivados de la diferencia existente entre los créditos totales asignados con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y las obligaciones reconocidas con cargo al mismo, con respecto a aquellas Comunidades Autónomas que no justificaron la aplicación finalista de estos recursos".

III.2.5.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a dicha recomendación se encuentra recogida en el n.º 2 del epígrafe IV.1.5 "Conclusiones relativas a las aportaciones financieras de cada Administración Pública al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" donde se manifiesta que *"El Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, creado mediante Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre y dotado con un importe de 3.000 millones de euros, de los cuales 400 millones fueron asignados al desarrollo de servicios de atención a la dependencia, tenía un carácter finalista y una vigencia limitada, estando destinado exclusivamente a facilitar el desarrollo y modernización de la red de servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, no siendo de aplicación al citado Fondo la normativa reguladora de las subvenciones gestionadas, recogida en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*

Así, el procedimiento de justificación a aplicar por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales sobre este Fondo Especial debería fundamentarse en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y no mediante la aplicación analógica del procedimiento recogido en la Ley General Presupuestaria para las subvenciones gestionadas.

Por ello, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe proceder a solicitar a las Comunidades Autónomas destinatarias finales de este Fondo Especial la justificación de las obligaciones

reconocidas con cargo al mismo, requiriendo, en consecuencia, el reintegro de un importe total de 6.077.037 euros y no la justificación de los créditos comprometidos, cuyo resultado arrojaría un importe total pendiente de reintegrar de 4.735.417 euros".

III.2.5.2. MEDIDAS ADOPTADAS

Mediante Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, se creó el denominado Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEEDEE), dotado con un importe global de 3.000 millones de euros, que perseguía la realización de actuaciones de inmediata ejecución y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo. Entre sus finalidades se encontraban las actuaciones vinculadas con la prestación de servicios sociales, turismo social y atención a la dependencia.

De dicha dotación, el Gobierno asignó al desarrollo de servicios de atención a la dependencia un total de 400 millones de euros, de conformidad con lo dispuesto en la Orden EHA/3566/2008, de 9 de diciembre, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008, por el que se aprueba el destino del Fondo Especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo, dotado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre.

Estos créditos tenían un carácter finalista, debiendo distribuirse entre las CCAA y las Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, de acuerdo con los criterios del Marco de Cooperación Interadministrativa y en función del índice de beneficiarios con derecho a prestaciones.

La mencionada Orden EHA/3566/2008 establecía que estos créditos serían gestionados por las CCAA, previa transferencia de los mismos mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración con el entonces Ministerio de Educación, Política Social y Deporte a través del IMSERSO.

Durante el año 2009 el IMSERSO suscribió los convenios de colaboración con las diferentes CCAA, donde se recogieron los derechos y obligaciones de las Administraciones Públicas intervinientes, destacando los siguientes apartados:

- Los créditos distribuidos tienen un carácter finalista y se destinan, exclusivamente, a facilitar el desarrollo y modernización de la red de servicios del SAAD y a la formación de profesionales.

- Aunque los destinatarios de los créditos y responsables de su gestión son las CCAA, pueden ser destinatarios finales de los mismos: las CCAA, las entidades locales y las organizaciones sin fines de lucro.

- Los créditos son transferidos por el IMSERSO a las CCAA una vez suscrito el convenio de colaboración.

Con respecto a la forma de justificación de la ejecución de los programas y actuaciones desarrolladas con cargo a este Fondo, los convenios de colaboración suscritos entre el IMSERSO y las distintas CCAA se limitaron a manifestar en su cláusula octava apartado 2 (todos los convenios de colaboración suscritos responden al mismo modelo) que *"se materializará mediante un certificado firmado por el titular del centro directivo que gestione los créditos incluidos en este convenio y adverado por el interventor, en el que conste su estado de ejecución, indicando las cuantías totales de compromisos de crédito, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año, detallado por cada una de las aplicaciones presupuestarias del Presupuesto de Gastos del Estado desde las que se realizaron las transferencias de crédito, (…)"*. El apartado tercero de esta misma cláusula estableció que *"La falta de justificación parcial o total de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo generará la obligación de reintegrar las cantidades no*

justificadas. Se entiende por falta de justificación la no remisión al IMSERSO de la acreditación a la que se refiere el apartado anterior".

Salvo lo expuesto anteriormente, los convenios de colaboración no abordan la regulación del importe a reintegrar en el supuesto de falta de justificación parcial o total de la actividad a desarrollar, si bien se observa que en la cláusula recogida anteriormente se utiliza la expresión *"(…) generará la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas"*, sin utilizar la terminología propia de las subvenciones gestionadas, relativa a los remanentes de fondos no comprometidos.

Por su parte, el citado Real Decreto-ley 9/2008 se limita a señalar en esta materia que "*la falta de justificación total o parcial de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo implicará la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas*", no estableciendo nada al respecto la mencionada Orden EHA/3566/2008.

Para la justificación de estos fondos, el IMSERSO, inicialmente, procedió a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, donde se regulan las subvenciones gestionadas, cuya redacción en el momento de su justificación (actualmente modificado bajo el título "Créditos gestionados por las Comunidades Autónomas") era la siguiente:

"Cuando, como consecuencia del traspaso de servicios estatales a las comunidades autónomas, estas deban gestionar y administrar los créditos de subvenciones, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

Primera. La gestión y administración se efectuará conforme a la normativa estatal que regule cada tipo de subvención y, en su caso, por las comunidades autónomas en la medida en que sean competentes para ello (…).

Quinta (actualmente sexta). *Los remanentes de fondos no comprometidos resultantes al finalizar cada ejercicio, que se encuentren en poder de las comunidades autónomas, seguirán manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos y se utilizarán en el siguiente ejercicio como situación de tesorería en el origen como remanente que serán descontados de la cantidad que corresponda transferir a cada comunidad autónoma.*

Si la subvención a la que corresponda el remanente resulta suprimida en el presupuesto del ejercicio siguiente, se destinará aquel en primer lugar a hacer efectivas obligaciones pendientes de pago al fin del ejercicio inmediatamente anterior y el sobrante que no estuviese comprometido se reintegrará al Estado".

En aplicación de lo dispuesto en el precitado artículo, las diferentes CCAA justificaron el empleo de los fondos transferidos a través del FEEDEE calculando los remanentes de fondos no comprometidos, es decir, la diferencia existente entre los créditos aportados por el IMSERSO y los compromisos de créditos adquiridos por las CCAA.

Sin embargo, este Tribunal consideró de aplicación lo previsto en la DA novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), donde, al regular la justificación de las subvenciones concedidas por la AGE a las CCAA, se preceptúa que *"El Estado promoverá la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a fin de que estas últimas puedan justificar las subvenciones concedidas por el Estado a través de un certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del informe emitido por la Intervención u órgano de control equivalente de la Comunidad Autónoma o de la Entidad Local, que acredite la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de la subvención".*

No obstante, si bien en esta DA se recoge la forma de justificación de las subvenciones otorgadas por la AGE a las CCAA mediante la emisión de un certificado por parte del órgano que recibe la subvención adverado por el Interventor, nada se señala en relación con el importe a reintegrar en el supuesto de falta de justificación parcial o total de la actividad a desarrollar.

Este Tribunal consideró que el FEEDEE no tiene naturaleza jurídica de subvención gestionada (artículo 86 de la LGP), ya que se trata de un fondo de carácter finalista y con una vigencia limitada, y, por tanto, a dicho Fondo no le es de aplicación lo dispuesto en la citada LGP en materia de su justificación, ya que los remanentes de fondos no comprometidos en un ejercicio no pueden ser utilizados en el ejercicio siguiente.

Por ello, el procedimiento de justificación aplicado para el FEEDEE debería haberse efectuado de conformidad con la LGS, es decir, mediante la justificación de las obligaciones reconocidas por la CA y no mediante la justificación de los créditos comprometidos, ya que esta situación conlleva el riesgo de que estos fondos de carácter finalista pudieran destinarse a la financiación de actividades distintas de aquellas para las que fueron inicialmente concedidas y, por tanto, incumplir su objetivo, ya que el IMSERSO no recibe información adecuada que le permita conocer fehacientemente el destino final de los importes correspondientes a los créditos no comprometidos.

En el Informe n.º 977 se pusieron de manifiesto las diferencias derivadas de la justificación del FEEDEE en siete CCAA (el resto de CCAA justificaron estos fondos en base a las obligaciones reconocidas) como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en la LGP, en lugar de la LGS. A 31 de diciembre de 2018 la justificación del FEEDEE en estas siete CCAA es la reflejada en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 13
SITUACIÓN DE LOS REINTEGROS PENDIENTES DEL FEEDEE
(En euros)

CCAA	Crédito concedido (1)	Compromisos de crédito (2)	Obligaciones reconocidas (3)	Remanentes de crédito no comprometido (1) – (2)	Remanente de crédito (4) = (1) – (3)	Reintegros realizados (5)	Reintegros pendientes (4) - (5)
Canarias	12.901.953,00	12.790.706,98	12.790.706,98	111.246,02	111.246,02	111.246,02	0,00
Castilla-La Mancha	21.416.954,00	21.296.806,18	21.277.262,32	120.147,82	139.691,68	120.147,82	19.543,86
Comunitat Valenciana	36.098.660,00	33.599.454,31	32.756.608,59	2.499.205,69	3.342.051,41	2.499.205,69	842.845,72
Extremadura	11.003.316,00	9.682.051,78	9.682.051,78	1.321.264,22	1.321.264,22	1.321.264,22	0,00
Galicia	32.111.659,00	31.572.153,91	31.497.893,56	539.505,09	613.765,44	539.505,09	74.260,35
Región de Murcia	11.630.800,00	11.612.800,00	11.612.800,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00	0,00
C. Foral de Navarra	5.802.045,00	5.675.996,72	5.674.132,58	126.048,28	127.912,42	126.048,28	1.864,14
Total	**130.965.387,00**	**126.229.969,88**	**125.291.455,81**	**4.735.417,12**	**5.673.931,19**	**4.735.417,12**	**938.514,07**

Fuente: IMSERSO.

a) Procedimientos de reintegro

En el Informe n.º 977 este Tribunal manifestó que el IMSERSO debía proceder a iniciar el procedimiento de reintegro correspondiente a los importes derivados de los remanentes de crédito

(6.077.038,85 euros[30]) ya que, con independencia del procedimiento de justificación aplicado, estas siete CCAA no habían procedido a reintegrar importe alguno.

En base a ello, el IMSERSO procedió el 3 de abril de 2013 a incoar los procedimientos de reintegro con respecto a estas CCAA por los importes señalados por el Tribunal de Cuentas en su Informe, con sus correspondientes intereses de demora.

Sin embargo, debido a las alegaciones formuladas por diferentes CCAA, la Dirección General del IMSERSO solicitó informe al Servicio Jurídico Delegado Central de esta entidad gestora sobre la naturaleza jurídica de los créditos del FEEDEE.

El citado Servicio Jurídico Central fundamentó su Informe, principalmente, en base a lo dispuesto en el artículo 2.2 de la LGS, donde se preceptúa que: "*No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública*".

Según el criterio de este Servicio Jurídico las características esenciales de los créditos objeto de consulta encajan conceptualmente de forma más ajustada con el párrafo transcrito que los excluye literalmente del ámbito de aplicación de la LGS, considerando, en consecuencia, de preferente aplicabilidad lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP sobre lo preceptuado en la DA novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Así, siguiendo lo manifestado por el Servicio Jurídico Delegado Central, el IMSERSO continuó el procedimiento de reintegro del FEEDEE por los importes derivados de la diferencia existente entre los créditos asignados y los compromisos de crédito.

Analizada la documentación justificativa remitida por estas CCAA al IMSERSO se ha verificado que el importe reintegrado por estas siete CCAA asciende a un importe global de 4.735.417,12 euros derivado de la diferencia resultante entre los créditos asignados por el IMSERSO y los compromisos de crédito certificados por las CCAA, de acuerdo con el criterio expuesto por el citado Servicio Jurídico (en el caso de las CCAA de la Comunitat Valenciana, Galicia y Comunidad Foral de Navarra), mientras las CCAA de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Región de Murcia procedieron al reintegro del importe resultante de la diferencia entre los créditos asignados y las obligaciones reconocidas certificadas por estas.

Sin embargo, este Tribunal mantiene el criterio expresado en su Informe n.º 977, puesto que resulta claro el carácter finalista (en contraposición a una financiación global) y la vigencia temporal limitada a un año de los fondos transferidos, considerando en consecuencia que las CCAA de Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Galicia y Comunidad Foral de Navarra deben reintegrar las cantidades resultantes de la diferencia existente entre los créditos concedidos por el IMSERSO y las obligaciones reconocidas por cada CA. Si bien el Informe del Servicio Jurídico Delegado Central del IMSERSO plantea que *"es preferente la aplicabilidad del artículo 86 de la LGP"*, debe señalarse que a juicio de este Tribunal la cuestión no debe plantearse en términos de preferencia por una u otra normativa sino, más exactamente, en términos de la correcta conceptuación de las disposiciones de efectivo realizadas y de su configuración o no como subvenciones gestionadas por las CCAA.

[30] Este importe recogido en el Informe nº 977 ha sido modificado (pasando a ser de 5.673.931,19 euros) como consecuencia de la documentación aportada por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el trámite de alegaciones del presente Informe de fiscalización.

Ahora bien, ello no obsta para que deba reconocerse que los convenios de colaboración firmados con las diferentes CCAA, donde se recogen los derechos y obligaciones de las Administraciones Públicas intervinientes, adolecen de una deficiente redacción en relación con la justificación de estos fondos ya que, como se ha indicado, se limitaron a manifestar al respecto que *"la falta de justificación parcial o total de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo generará la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas. Se entiende por falta de justificación la no remisión a la Dirección General del IMSERSO de la acreditación a la que se refiere el apartado anterior".*

La falta de una regulación clara, así como la utilización de una redacción abierta a posibles interpretaciones (en relación con la justificación y control de estos fondos) en el clausulado de los convenios de colaboración, dado su carácter de acuerdo formal entre las partes al que deben sujetarse las mismas, ha conllevado las controversias surgidas con respecto a la categorización *ab initio* de los fondos públicos distribuidos.

En consecuencia, considerando los importes ya satisfechos por las citadas CCAA como resultado de los procedimientos de reintegro incoados por el IMSERSO (4.735.417,12 euros), el importe pendiente de reintegrar asciende a un total de 938.514,07 euros[31], de acuerdo con el desglose recogido en el cuadro n.º 13[32].

b) Solicitud de información

Con independencia de lo expuesto anteriormente, en el Informe n.º 977 se indicó que, el 15 de diciembre de 2011, el IMSERSO remitió a todas las CCAA (a excepción de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que no suscribió convenio de colaboración en esta materia) un escrito solicitándoles información relativa a aquellas cantidades que, por cualquier circunstancia, *"finalmente no se hubieran aplicado a la financiación de los proyectos y programas previstos"* en el citado FEEDEE, exponiéndose que a fecha 18 de abril de 2012, tan solo las CCAA de Andalucía, Comunitat Valenciana, Principado de Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Comunidad de Madrid habían procedido a dar contestación a dicha solicitud, encontrándose pendientes de contestar el resto de CCAA, situación que este Tribunal consideró que debía solventarse de forma inmediata.

A pesar de lo expuesto en el precitado Informe, la Dirección General del IMSERSO no remitió, hasta el mes de marzo de 2019 (con ocasión de los trabajos de fiscalización desarrollados), un escrito a las siete CCAA que se encontraban pendientes de contestar a la solicitud efectuada en el mes de abril de 2012 (Aragón, Canarias, Extremadura, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja) donde se les recordaba la necesidad de certificar si existían cantidades a devolver al IMSERSO por no haber sido aplicadas finalmente a los proyectos y programas previstos por el FEEDEE.

Las CCAA de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra han procedido a contestar a dicha solicitud de información certificando que no existen créditos no aplicados a los fines previstos y que deban ser objeto de reintegro al IMSERSO, quedando pendientes las respuestas de las CCAA de Extremadura y Región de Murcia.

A este respecto hay que señalar, en relación con la CA de la Región de Murcia, que en el Informe n.º 977 ya se indicó que, de conformidad con el Informe sobre los proyectos de inversión financiados con cargo al FEEDEE, y en relación con el Proyecto n.º 10 relativo al equipamiento del

[31] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que el 24 de septiembre de 2020 ha formulado consulta al Servicio Jurídico Delegado Central de dicha entidad gestora sobre si puede considerarse prescrita la acción del IMSERSO para reclamar el pago de las cantidades pendientes de reintegro, debido al tiempo transcurrido desde el inicio, en el año 2013, de la tramitación del procedimiento de reintegro.

[32] Aunque la CA de Castilla-La Mancha ha procedido al reintegro del importe resultante de la diferencia existente entre los créditos asignados y las obligaciones reconocidas, se ha comprobado que sigue existiendo una cantidad de 19.543,86 euros pendiente de reintegrar.

centro de día para personas mayores en el Ayuntamiento de Mazarrón *"la entidad no realizó la adecuada justificación de la subvención, al no haber constancia documental de haberse cumplido el objeto de la misma, siendo dicho incumplimiento causa de reintegro total de la subvención".*

En el trámite de alegaciones al citado Informe, la Consejera de Sanidad y Política Social de esta CA manifestó que la Dirección General del Instituto Murciano de Acción Social acordó, mediante Resolución de 26 de julio de 2011, declarar la procedencia del reintegro total de la subvención concedida por un importe de 57.500 euros. Asimismo, indicó que, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario en septiembre de 2012, el expediente fue remitido a la Agencia Regional de Recaudación para su pase a la vía de apremio.

A pesar de lo recogido en el Informe n.º 977, el IMSERSO no procedió a solicitar el reintegro de este importe hasta marzo de 2019, mediante escrito en el que expone las circunstancias descritas en el párrafo anterior solicitando, en consecuencia, la devolución de los 57.500 euros del Proyecto n.º 10 indicado, así como información sobre cualquier otro proyecto que haya sido reintegrado a esa Comunidad.

La CA de la Región de Murcia no ha contestado a dicho requerimiento del IMSERSO, motivo por el cual esta entidad gestora reiteró dicha solicitud en mayo de 2019, sin que hasta la conclusión de los trabajos de fiscalización se haya obtenido respuesta por parte de dicha CA, tal como se ha indicado anteriormente[33].

En el mismo sentido es necesario manifestar que, con respecto a la CA de Andalucía, en el mencionado Informe de este Tribunal se indicó que determinados proyectos de inversión, por un importe global de 2.083.259,29 euros, no habían sido debidamente justificados, encontrándose dicha CA tramitando el expediente de reintegro total o parcial de los mismos, considerando este Tribunal que el IMSERSO debía proceder a su regularización inmediata y, en su caso, a solicitar el reintegro de los importes correspondientes.

A pesar del tiempo transcurrido, el IMSERSO no ha procedido, hasta el año 2019 (con motivo de los trabajos derivados de esta fiscalización) a solicitar información, a dicha CA, relativa al reintegro de estos fondos no aplicados a los fines previstos. En respuesta al requerimiento efectuado por el IMSERSO, la CA de Andalucía ha comunicado que, finalmente, los fondos fueron aplicados a los fines previstos, a excepción de un importe de 859.701,14 euros que fueron reintegrados a la Junta de Andalucía. De acuerdo con lo indicado por esta CA, este importe no ha podido ser aún reintegrado al IMSERSO debido a que, al disponer de presupuestos prorrogados, no se ha consignado crédito para proceder a la devolución de los importes reintegrados, solicitando, no obstante, esta Comunidad al IMSERSO fórmulas para proceder a su devolución.

III.2.5.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

a) Procedimientos de reintegro

En relación con la efectividad de las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a solicitar el reintegro de las cantidades no aplicadas por las CCAA con cargo a los recursos recibidos del FEEDEE y, en consecuencia, conseguir el ingreso efectivo de estas cantidades, es necesario manifestar que dicha entidad gestora inició los trámites oportunos tendentes a solicitar dicho reintegro, si bien, de acuerdo con el informe emitido por el Servicio Jurídico Delegado Central de dicha entidad gestora, la determinación del importe de dichos reintegros se realizó de acuerdo con un criterio diferente al expuesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe. En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera que **la recomendación n.º 5, en este apartado, se ha cumplido parcialmente**.

[33] En el trámite de alegaciones la Vicepresidenta y Consejera de la Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social de la CA de la Región de Murcia, manifiesta, sin acreditar documentalmente este extremo, que a fecha actual se han iniciado los trámites para llevar a cabo la devolución.

b) Solicitud de información

Por su parte, las recomendaciones recogidas en el texto del Informe n.º 977 dirigidas a la necesidad de solicitar información, a las diferentes CCAA, relativa a aquellas cantidades que, por cualquier circunstancia, finalmente no se hubiesen aplicado a la financiación de los proyectos y programas previstos en el FEEDEE, se considera que, por parte del IMSERSO, no se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias tendentes a lograr la debida justificación final de estos fondos, ya que determinadas CCAA continúan sin facilitar información a los requerimientos efectuados por esta entidad gestora y, en determinadas ocasiones, a pesar de haber comunicado la CA la falta de realización final de los proyectos e inversiones inicialmente previstos, el IMSERSO no ha iniciado los procedimientos oportunos tendentes a lograr el reintegro de los fondos afectados, que ascienden, al menos, a 917.201,14 euros[34].

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este Tribunal de Cuentas considera que **este apartado de la recomendación no ha sido cumplido**.

III.2.6. Recomendación número 6 dirigida al IMSERSO

"El Instituto de Mayores y Servicios Sociales debería proceder a dictar las instrucciones oportunas tendentes a garantizar la correcta ejecución de los servicios externos contratados con la empresa privada encargada del desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, evitando, de esta forma, actuaciones que pudieran considerarse como determinantes del reconocimiento de una relación laboral entre esta Entidad Gestora y el personal de la empresa contratada, dando cumplimiento a lo preceptuado en la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Asimismo, debería proceder a analizar las causas que han provocado las incidencias observadas en la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y, en el supuesto de ser imputables a la empresa adjudicataria de su desarrollo y mantenimiento, ejercitar el derecho reconocido en el pliego de prescripciones técnicas que rigió esta contratación".

III.2.6.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

Esta recomendación se encuentra asociada a la conclusión n.º 2 recogida en el epígrafe IV.1.3 "Conclusiones relativas al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" donde se pone de manifiesto que *"El contrato administrativo de servicios formalizado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales con una empresa para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, cuyo cumplimiento no se encuentra condicionado a la obtención de unos resultados concretos, supone, de facto, una contratación de personal informático encubierta al margen de los procedimientos públicos de selección de personal legalmente establecidos, al suplirse, mediante la contratación externa, la falta de medios personales existente en el Instituto de Mayores y Servicios Sociales.*

Al mismo tiempo, a través de este tipo de contratación existe un riesgo de incurrir en el supuesto de «cesión ilegal de trabajadores» contemplado en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, ya que al actuar la Administración pública como cesionaria, podría dar lugar a la adquisición, por los trabajadores contratados, de la condición de trabajadores fijos, vulnerándose de esta forma las previsiones sobre el acceso al empleo público, basadas en el sometimiento a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad".

[34] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que, el 24 de septiembre de 2020, ha formulado consulta al Servicio Jurídico Delegado Central de dicha entidad gestora sobre si puede considerarse prescrita la acción del IMSERSO para reclamar el pago de estas cantidades pendientes de reintegrar.

En el siguiente subepígrafe se analizan las medidas adoptadas, en su caso, por el IMSERSO dirigidas a dar cumplimiento a la anterior recomendación y, posteriormente, en el subapartado III.3 (atendiendo a los objetivos previstos para esta fiscalización) se analiza la adecuada ejecución de los contratos de servicios de desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática SISAAD formalizados por el IMSERSO, tras la aprobación por el Pleno del Tribunal del Informe n.º 977, de acuerdo con la normativa que le resulta de aplicación y los principios de buena gestión financiera.

III.2.6.2. MEDIDAS ADOPTADAS

El contrato 166/2008[35] -objeto de análisis en el Informe n.º 977- suscrito para la prestación de los servicios técnicos externos para colaborar en el desarrollo y mantenimiento del SAAD fue adjudicado mediante procedimiento abierto, el 8 de agosto de 2008, a la empresa n.º 1. Su formalización se efectuó el 19 de agosto de 2008 con un plazo de ejecución de 24 meses (de 19 de agosto de 2008 a 18 de agosto de 2010), elevándose su importe de adjudicación a 7.332.400 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido -IVA- incluido), siendo prorrogado por el mismo periodo (de 19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012), de acuerdo con la previsión recogida en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rigió esta contratación, por un importe de 7.448.648 euros (IVA incluido).

Antes de analizar el seguimiento de las medidas adoptadas por el IMSERSO (con el fin de atender la recomendación dirigida por el Tribunal en el precitado Informe) conviene considerar los siguientes antecedentes:

- El pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) que rigió esta contratación -aprobado el 10 de diciembre de 2007- establecía en su cláusula 7.1, relativa a la facturación, que *"El IMSERSO, en general, procederá al pago en la forma indicada mediante certificaciones parciales por periodos vencidos, acreditativas del servicio realizado, una vez efectuados los controles pertinentes con indicación de las horas realizadas".*

  Proseguía dicha cláusula señalando que *"En las reuniones periódicas se evaluarán todas aquellas incidencias habidas en el proyecto, en el periodo anterior, que hubieran originado retrasos en el cumplimiento de los objetivos planificados. Cuando a juicio del responsable del IMSERSO, tales incidencias fueran imputables al adjudicatario, por falta de responsabilidad, incompetencia, desidia u otras causas de índole similar, la facturación resultante quedará minorada en el importe estimado de dichas incidencias, sin perjuicio de las acciones y penalidades que, de acuerdo con la normativa vigente, y el pliego de cláusulas administrativas, resulten procedentes".*

- Por su parte, la cláusula 9.1 del precitado PPTP expresaba que *"La jornada de trabajo habitual será de 8 horas, de lunes a viernes, con un total de 40 horas semanales. Su distribución en el horario se ajustará a lo indicado por el IMSERSO. Se facturarán las horas efectivamente realizadas, de acuerdo a los partes aprobados por el responsable, a determinar por el IMSERSO y documentalmente justificadas por el adjudicatario".*

- A su vez, la cláusula 9.5 del PPTP establecía que *"Cuando el desarrollo de las actividades previstas en el presente Pliego exigiera una contribución neta de recursos humanos inferior a la estimada en el presente Pliego, o la ofertada, si esta fuese superior, el adjudicatario se compromete a aportar los recursos restantes en aquellos proyectos informáticos dentro del mismo entorno tecnológico que el IMSERSO eligiera".*

- Tal y como se puso de manifiesto en el precitado Informe n.º 977, de acuerdo con lo recogido en las mencionadas cláusulas y los trabajos de fiscalización desarrollados, el

[35] Para facilitar la lectura del análisis efectuado en relación con el procedimiento de contratación administrativa se han referenciado los contratos de acuerdo con el expediente de contratación del que derivan.

cumplimiento del contrato suscrito entre el IMSERSO y la empresa n.º 1 no se encontraba condicionado a la obtención de unos resultados concretos, suponiendo, *"de facto"*, una contratación de personal informático encubierta al margen de los procedimientos públicos de selección de personal legalmente establecidos, al suplirse, mediante la contratación externa, la falta de medios personales existente en el IMSERSO.

- Por último, en relación con lo expuesto anteriormente, la DA primera del Real Decreto-ley 20/2012, dispuso que *"Los entes, organismos y entidades que forman el sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dictarán en sus respectivos ámbitos de competencias las instrucciones pertinentes para la correcta ejecución de los servicios externos que hubieran contratado, de manera que quede clarificada la relación entre los gestores de la Administración y el personal de la empresa contratada, evitando, en todo caso, actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral, sin perjuicio de las facultades que la legislación de contratos del sector público reconoce al órgano de contratación en orden a la ejecución de los contratos. A tal fin los citados entes, organismos y entidades dictarán antes del 31 de diciembre de 2012 las instrucciones pertinentes para evitar actuaciones que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral".*

Con el fin de verificar las medidas adoptadas por el IMSERSO, se solicitó información sobre todos los contratos formalizados, desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2018, por esta entidad gestora relacionados con el SISAAD y el NSISAAD y, asimismo aquellas posibles acciones, penalidades o minoraciones en la facturación efectuadas, en su caso, por el IMSERSO a la empresa n.º 1, de conformidad con lo estipulado en la mencionada cláusula 7.1 del PPTP que rigió la contratación del expediente 166/2008.

El inciso primero de la recomendación n.º 6 ponía de manifiesto la existencia de una contratación encubierta de personal informático, advertida por el Tribunal en el análisis del referido expediente 166/2008.

Antes de finalizar la ejecución de dicho contrato, se inició la tramitación del expediente 462/2012 (cuyo objeto era la prestación de los servicios técnicos para la contratación del mantenimiento y adaptación de los sistemas y aplicaciones que soportan el SISAAD, siendo su PPTP aprobado el 22 de febrero de 2012), destacando entre su documentación los siguientes apartados:

- El PCAP que rigió esta contratación se aprobó el 19 de abril de 2012, siendo adjudicado el 17 de julio de ese año, de nuevo, a la mencionada empresa n.º 1, por un importe de 1.065.677,40 euros (IVA incluido) y un plazo de ejecución de seis meses, prorrogable por el mismo periodo.

- En su cláusula 3.4 se manifiesta que *"El empresario queda obligado, con respecto al personal que emplee en la ejecución del contrato, al cumplimiento de las disposiciones vigentes, especialmente en materia de seguridad y salud, legislación laboral y fiscal, así como al cumplimiento de las que puedan promulgarse durante la ejecución del contrato",* exponiendo en su apartado 5 que *"En ningún caso, la celebración del contrato supondrá la existencia de relación laboral alguna entre el IMSERSO y los trabajadores de los que disponga el empresario para la ejecución del servicio. A este respecto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 301 del TRLCSP, a la extinción del contrato no podrá producirse, en ningún caso, la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato, como personal del IMSERSO".*

  La inclusión de esta cláusula en el citado PCAP, inexistente en el PCAP que rigió la contratación del expediente 166/2008 anterior, solventa las incidencias puestas de manifiesto en dicho Informe relativas a la existencia de un riesgo de incurrir en el supuesto

de *"cesión ilegal de trabajadores"* contemplado en el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- No obstante, la recomendación formulada por el Tribunal no fue atendida por el IMSERSO de forma inmediata, ya que la cláusula 8.6 del PPTP que rigió la contratación del expediente 462/2012 sigue manteniendo que cuando el desarrollo de las actividades previstas en el contrato exigiera un número inferior de personas destinadas al proyecto *"el adjudicatario se compromete a aportar los recursos restantes en aquellos proyectos informáticos dentro del mismo entorno tecnológico que el IMSERSO eligiera".* La introducción de esta cláusula, expresada en términos similares a la cláusula 9.5 del PPTP que rigió la contratación del expediente 166/2008, evidencia el mantenimiento de la incidencia recogida en el Informe n.º 977 relativa a que este tipo de contratos conlleva una contratación implícita de personal, ya que la eventual aplicación de dicha cláusula revelaría que la ejecución del contrato 462/2012 no estaría ligada a la realización y cumplimiento de unos objetivos específicos.

  Como ha podido comprobar este Tribunal, dicha previsión no fue incluida en los posteriores contratos de soporte y mantenimiento del SISAAD (expedientes 212/2013 y 362/2017), en consonancia con la recomendación formulada por el Tribunal en su precitado Informe.

Por su parte, el inciso segundo de la recomendación n.º 6 hacía referencia a la posibilidad de que el IMSERSO, en cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 7.1 del PPTP que rigió la contratación del expediente 166/2008, procediera a analizar las causas que provocaron las incidencias observadas en la aplicación SISAAD y, en el supuesto de ser imputables a la empresa adjudicataria de su desarrollo y mantenimiento, ejerciera el derecho reconocido en estos PPTP (minoración en la facturación e imposición de penalidades, entre otros). A este respecto:

- El IMSERSO no ha aportado documentación que acredite la realización de actuaciones tendentes a determinar la posible responsabilidad de la empresa adjudicataria del contrato (empresa n.º 1) en las incidencias que presentaba el SISAAD.

  La única documentación aportada fue una comunicación efectuada por el IMSERSO –a la empresa adjudicataria- el 29 de julio de 2013, donde le informaba de la aprobación (el 21 de marzo de 2013) del Informe del Tribunal de Cuentas, con la finalidad de que formulase cuantas consideraciones estimara oportunas sobre las incidencias mencionadas en el Informe; así como la respuesta efectuada por dicha empresa (el 13 de septiembre de 2013) donde argumentaba las actuaciones llevadas a cabo en el marco del contrato formalizado el 19 de agosto de 2008, relacionadas con las incidencias del SISAAD.

- A falta de la existencia de un documento donde, a la vista de las consideraciones efectuadas por la empresa adjudicataria, quedara reflejada la realización por el IMSERSO del análisis requerido por el Tribunal, se ha constatado que no se habían realizado revisiones de las facturas emitidas por la empresa adjudicataria n.º 1, ni se había aplicado ninguna otra penalidad.

En consecuencia, no puede considerarse acreditado que el IMSERSO haya valorado si las deficiencias del SISAAD fueron o no imputables a la empresa adjudicataria n.º 1, con el riesgo potencial que conlleva el hecho de que el IMSERSO haya asumido el importe de las eventuales penalidades que se le hubieran podido aplicar a dicha empresa, de haber quedado constatada su responsabilidad, como se expone posteriormente en el subapartado III.3.

III.2.6.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

En relación con el inciso primero de la recomendación n.º 6, donde se ponía de manifiesto la necesidad de dictar las instrucciones oportunas tendentes a evitar actuaciones que pudieran considerarse determinantes del reconocimiento de una relación laboral entre el IMSERSO y el personal de la empresa adjudicataria del contrato de servicios para el desarrollo y mantenimiento del SAAD, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, **este Tribunal de Cuentas considera que este apartado de la recomendación, aunque, no de forma inmediata, ha sido cumplido totalmente**.

Con respecto a la segunda parte de dicha recomendación, donde se ponía de manifiesto la necesidad de analizar las causas que provocaron las incidencias observadas en la aplicación informática SISAAD y, en el caso de ser imputables a la empresa adjudicataria del contrato de servicios ejercitar el derecho reconocido en el PPTP que rigió dicha contratación, en atención a lo expuesto anteriormente, **este Tribunal de Cuentas considera que no ha sido cumplida**.

III.2.7. Resto de conclusiones

Tal y como se ha indicado anteriormente, para dar cumplimiento a la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, donde se insta al Gobierno a *"Cumplir las conclusiones y recomendaciones del Tribunal de Cuentas"*, en el siguiente epígrafe se analiza el seguimiento de las actuaciones de gestión adoptadas en relación con el resto de conclusiones recogidas en el Informe n.º 977, no analizadas en epígrafes anteriores por no estar asociadas de manera expresa a ninguna recomendación.

Estas conclusiones se encuentran recogidas en los siguientes apartados del Informe n.º 977:

- Conclusiones números 1 y 3 del epígrafe IV.1.1 "Conclusiones relativas al reconocimiento del derecho a la situación de dependencia".

- Conclusión número 1 del epígrafe IV.1.2 "Conclusiones relativas a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia".

- Conclusiones números 3, 5 y 6 del epígrafe IV.1.4 "Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia".

- Conclusión número 1 del epígrafe IV.1.5 "Conclusiones relativas a las aportaciones financieras de cada Administración Pública al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia".

A continuación se recoge, de forma sucinta, el contenido de dichas conclusiones, con el fin de facilitar el seguimiento efectuado por este Tribunal:

1. La conclusión n.º 1 del epígrafe IV.1.1 ponía de manifiesto las importantes diferencias observadas en el procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia, así como en el cálculo de las prestaciones derivadas de la misma, en función del territorio de residencia del solicitante, lo que podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso al derecho subjetivo de los ciudadanos a la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, promulgado en la Ley de Dependencia.

2. La conclusión n.º 3 de ese mismo epígrafe recogía la existencia de un total de 231.055 personas que, de acuerdo con la información obrante en el SISAAD, a 31 de diciembre de 2010, tenían derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, sin embargo, no recibían ningún tipo de prestación. Situación que se vio agravada a 31 de

diciembre de 2011, dado que el número de personas en esta situación se incrementó hasta un total de 305.941.

3. La conclusión n.º 1 del epígrafe IV.1.2 manifestaba que el carácter excepcional del reconocimiento de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, recogido en la Ley de Dependencia, se había convertido en mayoritario, ya que en todos los ejercicios de su aplicación (a excepción del año 2007) el porcentaje de prestaciones económicas superó al de los servicios reconocidos.

4. La conclusión n.º 3 del epígrafe IV.1.4 indicaba que el IMSERSO no tenía reconocido en sus estados contables un importe de 65.938.045 euros derivados del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA, como consecuencia de la modificación introducida por la DA sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público en relación con el aplazamiento y periodificación del abono de las prestaciones económicas previstas en la Ley de Dependencia.

5. En la conclusión n.º 5 del epígrafe IV.1.4. se ponía de manifiesto la falta de homogeneidad verificada, entre las diferentes CCAA, en la regulación del nivel adicional de protección que, si bien no representaba un incumplimiento legal, este Tribunal consideraba que un derecho subjetivo y universal, como es el reconocido a la situación de dependencia, no debería generar situaciones diferentes en función de la CA de residencia de sus beneficiarios.

6. En similar sentido, la conclusión n.º 6 del referido epígrafe exponía las diferencias y falta de homogeneidad existente, entre las distintas CCAA, en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

7. Por último, la conclusión n.º 1 del epígrafe IV.1.5 “Conclusiones relativas a las aportaciones financieras de cada Administración Pública al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” manifestaba que las aportaciones financieras efectuadas durante el ejercicio 2010 y certificadas por cada una de las seis CCAA fiscalizadas, para la financiación del SAAD, no fueron inferiores a las aportaciones realizadas por la AGE, a través del IMSERSO, cumpliendo lo preceptuado en el artículo 32.3 de la Ley de Dependencia, si bien, en los presupuestos de gastos de estas CCAA no se encontraban identificados la totalidad de los créditos destinados a financiar las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

III.2.7.1. MEDIDAS ADOPTADAS

Debido a las numerosas conclusiones objeto de seguimiento en este epígrafe, y dada la heterogeneidad de las mismas, en este subepígrafe se ha considerado oportuno efectuar un seguimiento individualizado de las medidas adoptadas por el IMSERSO y las CCAA en relación con cada una de las conclusiones recogidas anteriormente. No obstante, con carácter previo es necesario advertir que la totalidad de los datos que constan en el presente informe, y concretamente en este subepígrafe, provienen, exclusivamente, de la información obrante en la base de datos del SISAAD y de la información suministrada por el IMSERSO, y teniendo en cuenta el ámbito objetivo y los objetivos de la presente fiscalización, el alcance de las comprobaciones en ningún caso se ha extendido a los procedimientos de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, cuya competencia corresponde a las CCAA.

1. En relación con **el procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia,** el artículo 28.2 de la Ley de Dependencia preceptúa que *“(…) se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado”.*

Asimismo, la DF primera del precitado texto legal manifiesta en su apartado 2 que *"En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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",* estableciendo a continuación en su apartado 3 que *"El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones 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 de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18* (PEC) *que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".*

Dadas las competencias otorgadas en esta materia a las CCAA el seguimiento de este apartado se efectúa, conjuntamente, con el seguimiento de la recomendación n.º 1 dirigida a las CCAA, anticipándose que la situación puesta de manifiesto en el Informe n.º 977 a este respecto se ha visto seriamente agravada a fecha 31 de diciembre de 2018.

En el análisis efectuado por este Tribunal sobre el procedimiento de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia desarrollado por las Direcciones Territoriales del IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no se han obtenido incidencias dignas de reseñar en el presente Informe.

2. El número de **personas beneficiarias con prestaciones reconocidas en el SAAD** ha ido incrementándose desde la implantación de la Ley de Dependencia como consecuencia (entre otras consideraciones) del calendario de aplicación progresiva de la misma establecida en la DF primera del precitado texto legal.

Así, de acuerdo con la información estadística del SISAAD publicada por el IMSERSO, la evolución interanual del número de personas beneficiarias con prestaciones reconocidas desde el año 2009 (primer año en el que se publica información específica relativa a este parámetro -personas beneficiarias con prestaciones reconocidas-) hasta el año 2018 es la recogida en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 3
EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES RECONOCIDAS EN EL SISAAD



Fuente: Estadísticas SISAAD publicadas por el IMSERSO.

Como se muestra en el gráfico anterior, el número de personas beneficiarias con prestaciones reconocidas ha venido incrementándose, progresivamente, a lo largo de los años de aplicación de la Ley de Dependencia, a excepción de los años 2013 y 2014 en relación con sus años precedentes.

El descenso producido en el año 2013 tiene su causa en el proceso de regularización, iniciado por el IMSERSO, de la información obrante en el SISAAD como consecuencia de los resultados puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977. Para ello, en el primer trimestre de ese año, dicha entidad gestora desarrolló actuaciones conjuntas con las CCAA con el fin de clarificar y comprobar los datos correspondientes a 25.806 personas beneficiarias cuya situación procedió a revisar, como consecuencia de diferente casuística recogida en el precitado Informe de este Tribunal, lo que provocó regularizaciones en el SISAAD que supusieron, entre otras situaciones, la baja en dicho Sistema de personas que se encontraban fallecidas.

En el año 2014, además de continuar con dicha regularización, se inició un proceso de integración y migración de la información obrante en el primer SISAAD a la nueva herramienta informática NSISAAD. Esta migración tuvo un carácter progresivo, a lo largo del cual las distintas CCAA debían integrar su información en la nueva aplicación informática, provocando diferentes ajustes en la información del SISAAD, entre ellos, la relativa a las personas beneficiarias con prestaciones reconocidas.

En el siguiente cuadro se recogen -de acuerdo con la información estadística del SISAAD publicada por el IMSERSO- entre otra información, los beneficiarios con derecho a prestación, así como aquellos que tenían su prestación reconocida a 31 de diciembre de cada uno de los años objeto del ámbito temporal de esta fiscalización (2013 a 2018):

CUADRO N.º 14
BENEFICIARIOS DEL SAAD
Periodo 2013/2018

Situación \ Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total resoluciones de grado y nivel (1)	1.530.190	1.523.495	1.504.550	1.518.965	1.591.166	1.638.618
Personas beneficiarias con derecho a prestación (2)	944.345	893.722	1.180.435	1.213.873	1.264.951	1.304.312
Personas beneficiarias con prestaciones reconocidas (3)	753.842	745.720	796.109	865.564	954.831	1.054.275
Personas con derecho a prestación que no la estaban recibiendo (4) = (2) - (3)	190.503	148.002	384.326	348.309	310.120	250.037
% Personas con derecho a prestación que no la estaban recibiendo (4) / (2)	20,17	16,56	32,56	28,69	24,52	19,17

Fuente: Estadísticas SISAAD.

Como se muestra en el cuadro anterior, el porcentaje de personas con derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, sin embargo, no recibían ningún tipo de prestación aumentó de forma significativa en el año 2015 (32,56 %) con respecto al año anterior (16,56 %). Este incremento viene motivado como consecuencia del calendario de aplicación progresiva de la Ley de Dependencia, en virtud del cual, desde el 1 de julio de 2015 se inició el derecho efectivo a las prestaciones derivadas de la situación de dependencia para aquellas personas valoradas en el Grado I "Dependencia Moderada" aumentando de esta forma el número de personas con derecho a recibir prestación que, sin embargo, no la estaban percibiendo.

Este porcentaje ha ido disminuyendo en los años sucesivos, si bien a 31 de diciembre de 2018 un total de 250.037 personas aún continuaban sin percibir la prestación reconocida, lo cual representa un 19,17 % sobre el total de personas beneficiarias con derecho a percibir dichas prestaciones.

En el siguiente cuadro se desglosa, a nivel de CCAA, el número de personas beneficiarias con derecho a prestación que, a 31 de diciembre de 2018, seguían sin percibir la misma, de acuerdo con la información estadística del SISAAD publicada por el IMSERSO[36]:

[36] En el trámite de alegaciones, las Comunidades Autónomas de Cantabria y Madrid manifiestan que desde el inicio del SAAD se viene denunciando la necesidad de diferenciar, en las estadísticas publicadas por este Sistema, las diferentes causas por las cuales una persona con derecho a prestación no la percibe ya que, en dicho apartado, se incluye distinta casuística como puede ser: por causas imputables a la Administración (denominada "*lista de espera*"), personas que renuncian a la prestación asignada, expedientes resueltos con suspensión cautelar, expedientes pendientes de entrega de documentación u otras causas.

CUADRO N.º 15
BENEFICIARIOS CON DERECHO A PRESTACIÓN POR CCAA A 31.12.2018

CCAA/Ciudades Autónomas	Personas beneficiarias con derecho a prestación (A)	Personas beneficiarias con prestación reconocida (B)	Personas con derecho a prestación que no la estaban recibiendo (C)	% (C)/(A)
Andalucía	287.340	212.243	75.097	26,14
Aragón	35.146	29.146	6.000	17,07
Principado de Asturias	25.573	22.049	3.524	13,78
Illes Balears	20.139	17.328	2.811	13,96
Canarias	30.594	21.638	8.956	29,27
Cantabria	20.401	15.734	4.667	22,88
Castilla-La Mancha	64.964	57.838	7.126	10,97
Castilla y León	94.845	93.374	1.471	1,55
Cataluña	230.178	155.037	75.141	32,64
Comunitat Valenciana	85.031	74.354	10.677	12,56
Extremadura	33.341	29.189	4.152	12,45
Galicia	67.903	60.099	7.804	11,49
Comunidad de Madrid	161.368	141.699	19.669	12,19
Región de Murcia	39.429	34.999	4.430	11,24
C. Foral de Navarra	15.133	13.668	1.465	9,68
País Vasco	78.811	65.017	13.794	17,50
La Rioja	11.167	8.100	3.067	27,46
Ceuta y Melilla	2.949	2.763	186	6,31
Total	**1.304.312**	**1.054.275**	**250.037**	**19,17**

Fuente: Estadísticas SISAAD.

Como se ha expuesto anteriormente, a 31 de diciembre de 2018, un total de 250.037 personas con derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia (de las cuales 98.236 personas tenían reconocido un Grado III "Gran Dependencia" o Grado II "Dependencia Severa") no percibían ningún tipo de prestación, lo que representa un 19,17 % sobre el total de personas con derecho a percibir estas prestaciones en el Sistema.

Esta situación es especialmente relevante en las CCAA de Cataluña (32,64 %), Canarias (29,27 %), La Rioja (27,46 %), Andalucía (26,14 %) y Cantabria (22,88 %) donde el porcentaje de personas sin prestación reconocida supera, en ocasiones ampliamente, la media nacional.

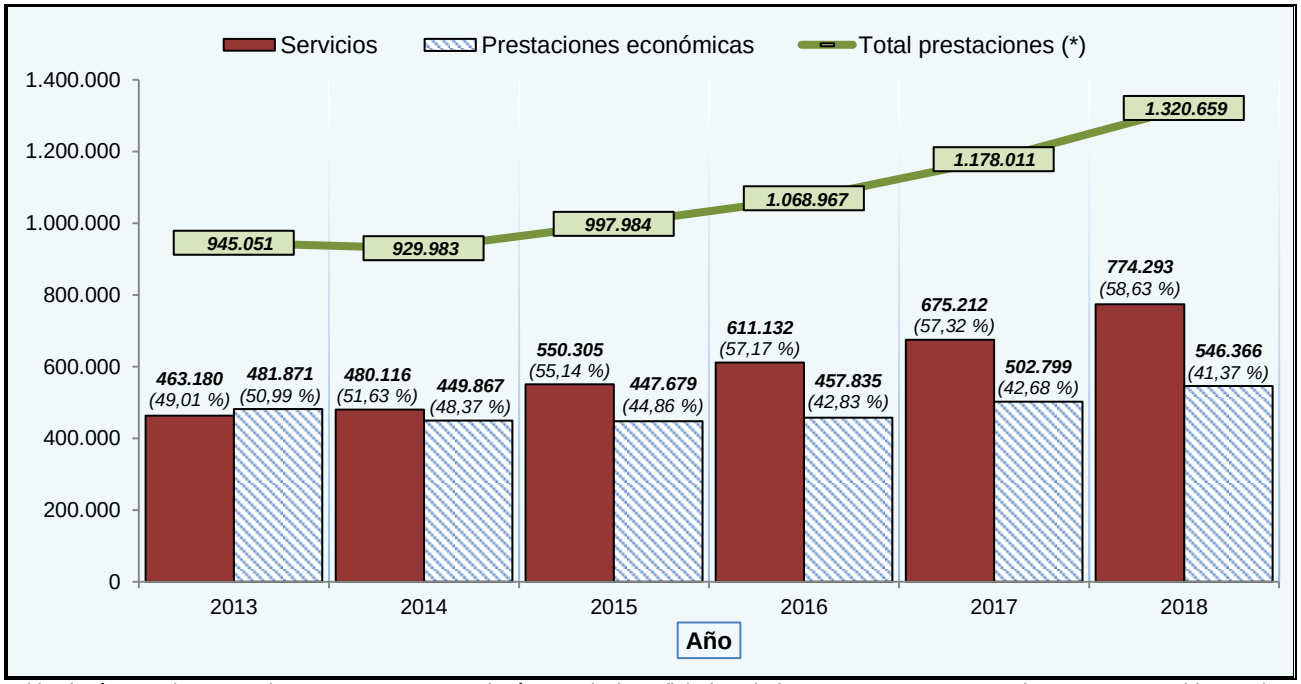
Si bien el número de personas beneficiarias pendientes de percibir su prestación (250.037) ha disminuido con respecto a las personas en dicha situación a 31 de diciembre de 2011 (305.941), recogidas en el Informe n.º 977, este Tribunal considera aún muy elevado el número de personas sin cobertura prestacional, siendo especialmente sensible la situación de aquellas personas cuyos grados de dependencia reconocidos son elevados -Grados III y II-, las cuales ascienden a un total de 98.236 personas.

3. En relación con el **carácter excepcional del reconocimiento de las prestaciones económicas recogido en la normativa**, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Dependencia "*Las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria".*

Los servicios recogidos en el catálogo de esta Ley tienen carácter prioritario y solo en el supuesto de no ser posible prestar la atención debida mediante alguno de estos servicios se procederá al reconocimiento de las prestaciones económicas garantizadas en el citado texto legal.

De acuerdo con la información estadística del SISAAD publicada por el IMSERSO, el número de prestaciones reconocidas a 31 de diciembre de cada uno de los años del periodo 2013-2018, es el que se recoge en el siguiente gráfico, donde se distingue entre servicios y prestaciones económicas:

GRÁFICO N.º 4
EVOLUCIÓN SERVICIOS/PRESTACIONES ECONÓMICAS SAAD
Periodo 2013/2018



(*) El número de prestaciones es mayor que el número de beneficiarios dado que una persona puede tener reconocidas varias prestaciones.
Fuente: Estadísticas SISAAD.

Como se muestra en el gráfico anterior el reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia ha tenido un crecimiento paulatino, a lo largo del periodo objeto de fiscalización, derivado de la progresiva implantación del calendario establecido en la Ley de Dependencia, habiéndose producido un incremento de un 39,74 % en el año 2018 respecto al número de prestaciones registradas en el año 2013.

En el Informe n.º 977 se exponía que, salvo en el año 2007, donde el 88,45 % de las prestaciones reconocidas correspondía a servicios y el 11,55 % a prestaciones económicas, en el resto de años, hasta el 2011, el número de prestaciones económicas reconocidas superaba a los servicios, oscilando los porcentajes de servicios reconocidos sobre el total de prestaciones entre el 28,94 % en 2008 y el 48,04 % en el 2011.

Esta tendencia, sin embargo, se ha invertido en el período temporal objeto de fiscalización, donde el número de servicios reconocidos supera al de prestaciones económicas (excepto en el año 2013 donde el porcentaje de servicios reconocidos sobre el total de prestaciones asciende a un 49,01 %) representando un porcentaje que oscila entre el 51,63 % y el 58,63 %, si bien los elevados porcentajes de reconocimiento de prestaciones económicas (48,37 % a 41,37 %) no resultan acordes con el carácter no prioritario asignado a las mismas en el texto legal.

Sin embargo, la situación es diferente por CCAA, como muestra el desglose de los servicios y prestaciones económicas reconocidos derivados de la situación de dependencia, a 31 de diciembre de 2018, de acuerdo con la información publicada por el IMSERSO (en base a la información obrante en el SISAAD), recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 16
DESGLOSE POR CCAA DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS
31.12.2018

CCAA/Ciudades Autónomas	Total servicios		Total prestaciones económicas		Total prestaciones
	Número	%	Número	%	
Andalucía	204.296	73,15	74.978	26,85	279.274
Aragón	15.552	45,02	18.996	54,98	34.548
Principado de Asturias	17.453	61,43	10.960	38,57	28.413
Illes Balears	9.657	43,67	12.458	56,33	22.115
Canarias	9.663	42,89	12.869	57,11	22.532
Cantabria	9.578	53,16	8.438	46,84	18.016
Castilla-La Mancha	49.301	70,95	20.189	29,05	69.490
Castilla y León	66.967	53,33	58.598	46,67	125.565
Cataluña	98.307	50,94	94.688	49,06	192.995
Comunitat Valenciana	22.328	28,87	55.014	71,13	77.342
Extremadura	10.617	33,26	21.308	66,74	31.925
Galicia	49.024	69,81	21.196	30,19	70.220
Comunidad de Madrid	131.145	70,09	55.956	29,91	187.101
Región de Murcia	19.498	44,41	24.404	55,59	43.902
C. Foral de Navarra	6.439	36,37	11.267	63,63	17.706
País Vasco	43.344	51,51	40.800	48,49	84.144
La Rioja	8.857	75,95	2.804	24,05	11.661
Ceuta y Melilla	2.267	61,11	1.443	38,89	3.710
Total	**774.293**	**58,63**	**546.366**	**41,37**	**1.320.659**

Fuente: Estadísticas SISAAD.

Tal como se muestra en el cuadro anterior, a 31 de diciembre de 2018, los servicios reconocidos representaron un 58,63 % sobre el total de prestaciones reconocidas, mientras las prestaciones económicas representaron un 41,37 %. A diferencia del período temporal analizado en el Informe n.º 977, a 31 de diciembre de 2018 los servicios reconocidos superan a las prestaciones económicas, revirtiéndose, a nivel nacional, la situación expuesta en el mencionado Informe.

Sin embargo en las CCAA de Aragón, Illes Balears, Canarias, Comunitat Valenciana, Extremadura, Región de Murcia y Comunidad Foral de Navarra las prestaciones económicas siguen superando a los servicios reconocidos, situación especialmente significativa en la Comunitat Valenciana, donde las prestaciones económicas representan el 71,13 % del total de prestaciones reconocidas.

Así, de acuerdo con la información estadística publicada por el IMSERSO, las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de dependencia a final de cada año del período 2013-2018 en función de su tipología (prestación económica vinculada al servicio, PEC y prestación económica de asistencia personal) son las que se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 17
EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS
Periodo 2013/2018

Ejercicio	Prestaciones económicas			
	Vinculadas al servicio	PEC	Asistencia personal	Total
2013	72.029	408.401	1.441	481.871
2014	73.636	374.348	1.883	449.867
2015	83.734	360.505	3.440	447.679
2016	90.847	361.209	5.779	457.835
2017	110.669	385.476	6.654	502.799
2018	132.491	406.849	7.026	546.366

Fuente: Estadísticas SISAAD.

De conformidad con la Ley de Dependencia, la prestación económica vinculada al servicio es una prestación de carácter personal y periódico y debe reconocerse, únicamente, cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario.

Por su parte la PEC, de conformidad con lo preceptuado en el citado texto legal, tiene un carácter excepcional y solo podrá reconocerse cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, es decir, cuando se den las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su PIA.

De acuerdo con la información que se recoge en el cuadro anterior, se puede observar que la PEC representa el mayor porcentaje sobre el total de prestaciones económicas reconocidas en el período, ascendiendo el mismo a un 74,46 % a 31 de diciembre de 2018.

A pesar de este carácter excepcional, en el Informe n.º 977 ya se puso de manifiesto el elevado porcentaje que esta prestación representaba sobre el total de las prestaciones reconocidas, que a 31 de diciembre de 2010 fue de un 48,12 %. En el período 2013-2018, dicho porcentaje varía entre un 43,21 % para el año 2013 y un 30,81 % para el 2018, con especial relevancia, en este último año, en la Comunidad Foral de Navarra (55,72 %), Comunitat Valenciana (54,26 %), Illes Balears (52,96 %) y Región de Murcia (51,82 %).

Por último, la prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia en cualquiera de sus grados, y su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y el trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Esta prestación representa un porcentaje mínimo con respecto al resto de prestaciones económicas, correspondiendo a la CA del País Vasco el 83,18 % de las prestaciones reconocidas de esta naturaleza.

4. Con respecto a la **falta de reconocimiento en los estados contables del IMSERSO de los importes derivados del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección**, recogida en el Informe n.º 977, este Tribunal ha verificado que en los documentos contables validados en el mes de marzo de cada año se incluye, junto con la mensualidad ordinaria, las cuantías correspondientes a la anualidad derivada del aplazamiento y periodificación de las cuantías económicas debidas a las personas beneficiarias de las PEC en concepto de retroactividad, de acuerdo con lo expuesto a continuación.

La DA sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público regula el procedimiento a seguir en el pago de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas reconocidas en la Ley de Dependencia.

Según esta Disposición, las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las PEC "*podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de ocho años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación, si así se acuerda por las administraciones competentes. El aplazamiento deberá ser notificado a la persona beneficiaria de la prestación y a la Administración General del Estado a los efectos de que por ésta se regularice su pago a la comunidad autónoma en lo que respecta al nivel mínimo"* [37].

En virtud de lo anterior, en el mes de julio de 2010, la Comisión Delegada del Consejo Territorial adoptó el Acuerdo sobre criterios comunes para la aplicación del aplazamiento y periodificación de las cuantías económicas debidas a las personas beneficiarias en concepto de retroactividad de las PEC. En dicho Acuerdo se recoge, entre otras cuestiones, que las cuantías periodificadas serán todas del mismo importe y se abonarán en el mes de marzo en anualidades consecutivas. Por ello, las cantidades devengadas en concepto de nivel mínimo de protección relativas al mes de marzo de cada ejercicio comprenden dos conceptos diferenciados: por una parte, las cantidades devengadas durante dicho mes de marzo y, por otra, las cantidades que se correspondan con aplazamientos de ejercicios anteriores.

En consecuencia, desde el 25 de mayo de 2010 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010) las CCAA disponen de la facultad de aplazar el abono de las cuantías correspondientes a los efectos retroactivos de la PEC hasta un máximo de cinco años (ocho años desde el 15 de julio de 2012).

Con independencia del aplazamiento del abono de esta prestación económica -por parte de la CA a los beneficiarios de las mismas- dicho aplazamiento también tiene su repercusión, como establece la citada Disposición, en el abono del nivel mínimo de protección que el IMSERSO debe realizar a las CCAA, debiendo ajustar dicha entidad gestora la liquidación, de acuerdo con el aplazamiento decretado por la CA en el pago de la prestación económica.

En consecuencia, dicha entidad gestora, debía proceder a reconocer en sus estados contables un gasto y un acreedor no presupuestario por los importes aplazados desde el ejercicio 2010. Sin embargo, en el Informe n.º 977, se puso de manifiesto la falta de reconocimiento de esta deuda, por parte del IMSERSO, que a 31 de diciembre de 2010 ascendía a un total de 65.938.045 euros.

Al cierre del ejercicio 2012 (con un retraso de dos ejercicios económicos respecto a lo previsto normativamente) el IMSERSO procedió al registro contable de estas deudas en las cuentas 1719 "Deudas a largo plazo. Con otras entidades" y 5219 "Deudas a corto plazo. Con otras entidades", continuando con dicha contabilización en los ejercicios posteriores. El saldo acreedor de estas cuentas, al cierre de cada ejercicio del período temporal 2012-2018, es el que se muestra en el siguiente cuadro:

[37] Con anterioridad a la modificación introducida por la DF primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, sobre medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el plazo máximo de aplazamiento era de 5 años.

CUADRO N.º 18
SALDOS AL CIERRE DE CADA EJERCICIO DE LAS CUENTAS 1719 Y 5219
Periodo 2012/2018
(En euros)

Cuenta	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1719	161.309.483,00	123.659.814,30	61.088.276,96	56.572.187,07	67.471.607,56	71.189.607,68	78.597.719,78
5219	51.345.585,00	42.799.518,14	35.568.760,60	25.899.316,75	136.520,72	202.028,24	7.501.044,53
Total	**212.655.068,00**	**166.459.332,44**	**96.657.037,56**	**82.471.503,82**	**67.608.128,28**	**71.391.635,92**	**86.098.764,31**

Fuente: Balance de situación del IMSERSO.

En el ejercicio 2012, el registro contable de la deuda derivada del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA se hizo con cargo a la cuenta 6501 "Transferencias corrientes. A entes territoriales" por el importe aplazado en el año 2012 (89.913.282,00 euros) y a la cuenta 120 "Resultado de ejercicios anteriores", por los importes aplazados en 2011 y 2010, que ascendían a 122.741.786 euros.

De acuerdo con el Informe n.º 977 el importe que, a 31 de diciembre de 2010, el IMSERSO no tenía reconocido en sus estados contables ascendía a 65.938.045 euros, por lo que los aplazamientos reconocidos en 2011 ascendieron a 56.803.741 euros.

Los movimientos efectuados, en cada ejercicio del periodo objeto de fiscalización, en la cuenta 1719 "Deudas a largo plazo. Con otras entidades" son los que se reflejan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 19
MOVIMIENTOS DE LA CUENTA 1719
Periodo 2013/2018
(En euros)

Ejercicio	Saldo inicial (1)	Nuevos reconocimientos (2)	Reclasificaciones (3)	Regularizaciones netas (4)	Pago a herederos (5)	Saldo a fin de ejercicio (1) + (2) - (3) + (4) - (5)
2013	161.309.483,00	9.673.183,73	41.427.533,83	-5.895.318,60		123.659.814,30
2014	123.659.814,30	331.869,55	35.497.363,41	-26.397.827,76	1.008.215,72	61.088.276,96
2015	61.088.276,96	16.843.677,43	20.750.336,97	1.016.708,71	1.626.139,06	56.572.187,07
2016	56.572.187,07	25.762.902,75	14.444,10	-11.192.555,62	3.656.482,54	67.471.607,56
2017	67.471.607,56	16.456.771,32	35.411,41	-11.185.737,66	1.517.622,13	71.189.607,68
2018	71.189.607,68	15.500.032,08	5.632.940,48	-1.287.490,52	1.171.488,98	78.597.719,78

Fuente: Estados contables del IMSERSO.

En cada ejercicio se registran las reclasificaciones de deuda de largo a corto plazo por el importe de aquellas a abonar en el mes de marzo del ejercicio siguiente. A este respecto llama la atención la disparidad en la cuantía de los importes reclasificados y, fundamentalmente, las cuantías poco significativas en relación con los saldos iniciales que figuran en los ejercicios 2016 y 2017, máxime teniendo en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en la DA sexta del Real Decreto-ley 8/2010 y lo indicado por el Acuerdo de la Comisión Delegada del Consejo Territorial, las periodificaciones han de ser todas del mismo importe y abonarse en el mes de marzo en anualidades consecutivas.

Las regularizaciones netas consignadas en el cuadro anterior responden a las modificaciones efectuadas en la cuantía de los importes de deuda aplazada en años anteriores por haberse producido un exceso o defecto en el importe aplazado.

Con respecto a las regularizaciones es necesario poner de manifiesto las actuaciones desarrolladas por el IMSERSO en relación con la CA de las Illes Balears.

Dicha CA comunicó, a través del NSISAAD, el aplazamiento de 1.187.895,46 euros correspondiente a los años 2010, 2011 y 2012. En base a dicha información, el IMSERSO dejó de liquidar mínimos derivados de aquellos beneficiarios cuya deuda estaba aplazada cuando constataba (como consecuencia de los cruces de información efectuados con el Ministerio de Justicia y el INE) el fallecimiento de los mismos. En febrero de 2018 la Dirección General de Atención a la Dependencia de las Illes Balears comunicó al IMSERSO que durante los años 2013 y 2014 abonó la totalidad del pago diferido que tenía pendiente y, además, que "*ha constatado que en determinados casos se realizó el abono de la totalidad de los importes diferidos en un único pago al inicio del abono de la prestación reconocida, sin haber informado correspondientemente*", es decir, que la CA comunicó, a través del NSISAAD, el aplazamiento del pago de determinadas prestaciones procediendo, simultáneamente, al abono de las mismas sin modificar la situación inicialmente comunicada en la aplicación informática NSISAAD.

Esta situación constituye un claro ejemplo ilustrativo de la inseguridad que ofrece la calidad de la información obrante en dicha aplicación informática ya que, en este caso concreto, la CA de las Illes Balears no comunicó adecuadamente en el NSISAAD la realidad de los hechos al dar de alta en dicha aplicación una deuda como aplazada cuando, sin embargo, procedió al abono de la misma (bien simultáneamente o bien en ejercicios posteriores), sin que los datos del NSISAAD recogieran dicha situación al no haber informado convenientemente dicha CA. Asimismo, tampoco informó sobre las bajas por fallecimiento de los beneficiarios de la deuda aplazada, siendo detectados por el IMSERSO como consecuencia de sus cruces de información.

A pesar de ello, la CA de las Illes Balears solicitó al IMSERSO el abono de las liquidaciones pendientes, valoradas por la misma en 1.191.590,69 euros, las cuales fueron efectuadas en la liquidación correspondiente al mes de marzo de 2018 sin que el IMSERSO realizase, previamente, actuaciones de control que le permitieran constatar la veracidad de lo indicado por esta CA, comprobando, al menos, si efectivamente dicha CA procedió al abono de la deuda aplazada a los beneficiarios o, en caso de fallecimiento de estos, a los herederos que hubieran, en su caso, reclamado los importes pendientes.

En relación con lo anterior hay que señalar que el importe total de deuda aplazada abonado por el IMSERSO a los herederos de beneficiarios fallecidos, en el periodo objeto de fiscalización, asciende a un total de 8.979.948,43 euros, sin que estén previstos normativamente mecanismos de justificación con los que el IMSERSO pueda comprobar la veracidad de la información sobre los pagos realizados por las CCAA a dichos herederos.

5. **En relación con la falta de homogeneidad existente entre las CCAA en la regulación del denominado nivel adicional de protección** puesta de manifiesto en el Informe n.º 977[38], se han observado las siguientes situaciones.

Con respecto a las prestaciones económicas del SAAD, el artículo 13 del Real Decreto 1051/2013 preceptúa que *"Las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD se revisarán por el Gobierno mediante real decreto, previo acuerdo del Consejo Territorial (…), para los grados con derecho a prestaciones".*

Las cuantías máximas de las prestaciones económicas, a 31 de diciembre de 2018, se encuentran recogidas en la DT décima del Real Decreto-ley 20/2012.

[38] Tal y como se dispone en el artículo 11.2 de la Ley de Dependencia *"(…), las Comunidades Autónomas, (…) podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado (…) y al acordado, (…), para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas"*.

En relación con la PEC se distinguía entre aquellos beneficiarios que, a la entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley, tuvieran reconocido grado y nivel de dependencia (las cuantías máximas recogidas se encontraban entre 442,59 euros –Grado III Nivel 2- y 153 euros –Grado I Nivel 2-), de aquellos solicitantes, que a esa fecha, no tuvieran reconocimiento de grado de dependencia así como para los nuevos solicitantes (en este caso las cuantías máximas establecidas son: Grado III -387,64 euros-, Grado II -268,79 euros- y Grado I -153 euros-).

A este respecto se ha observado que determinadas CCAA recogen en su normativa importes superiores a los establecidos en la normativa estatal como cuantía máxima de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia (Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Diputación Foral de Álava –en este último caso, estos importes superiores se aplican solo sobre aquellos beneficiarios que acrediten el empadronamiento en el territorio de Álava durante tres años seguidos- y Comunidad Foral de Navarra).

Analizada la información obrante en la aplicación informática NSISAAD, relativa, solo y exclusivamente, a las personas beneficiarias de PEC cuyo reconocimiento de derechos se produjo con posterioridad a la entrada en vigor del mencionado Real Decreto-ley 20/2012 (ya que dicha prestación económica es la única que permite efectuar análisis comparativos entre distintas CCAA) se han observado importantes diferencias en las cuantías medias abonadas por las distintas CCAA.

Así la cuantía media nacional abonada en Grado I asciende a 138,32 euros, si bien se han observado CCAA donde su cuantía media desciende a 71,92 euros y en otras se eleva a 173,61.

La cuantía media para el Grado II se cifra en 239,22 euros, si bien en alguna CCAA desciende a 133,66 euros y en otra se eleva a 301,66 euros.

Por último, en el Grado III la cuantía media nacional asciende a 327,94 euros, habiéndose observado CCAA donde su importe medio desciende a 166,82 euros y en otras se eleva a 411,19 euros.

Por otro lado, en algunas CCAA su normativa reconoce prestaciones de servicios o económicas adicionales no recogidas en otras CCAA (v.gr.: Cantabria –prestación económica vinculada al transporte y comida a domicilio-, Diputación Foral de Álava –servicios de respiro-, Comunitat Valenciana –bono residencia, bono respiro- y La Rioja –ayudas técnicas-) y, en otras se garantiza una cuantía mínima, en determinadas prestaciones económicas, independientemente de la capacidad económica del beneficiario (v.gr.: CCAA de Extremadura, Comunitat Valenciana, La Rioja y Diputación Foral de Bizkaia).

En relación con todas estas situaciones, debe indicarse que la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras en la Sentencia 18/2016, ha establecido que la regulación estatal no puede suponer una normativa completa y acabada del derecho o deber de que se trate y que las CCAA pueden establecer servicios y prestaciones adicionales.

6. En lo relativo a **las importantes diferencias y falta de homogeneidad existentes** entre las distintas CCCA en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia puestas de manifiesto en el Informe n.º 977, se referían al hecho de que en algunas CCAA el patrimonio del solicitante no se tenía en consideración -a efectos del cálculo de la capacidad económica- y, en otras CCAA, no se tenía en consideración la totalidad de las rentas percibidas por los solicitantes. Todo ello, si bien no suponía un incumplimiento legal, sí podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva, promulgado por la Ley de Dependencia, al generar reconocimientos de derecho diferentes ante situaciones de dependencia idénticas, en función del territorio de residencia de los solicitantes.

En este sentido, el artículo 33 de la Ley de Dependencia establece que *"1. 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*. 2. *La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas. 3. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fijará los criterios para la aplicación de lo previsto en este artículo (…)".*

Asimismo, el artículo 14.7 del precitado texto legal preceptúa que *"(…), la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante".*

En relación con la capacidad económica y la participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del SAAD, el apartado Tercero del Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, recogió la *"Aprobación de los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la Dependencia".*

En dicho apartado se recogían determinadas consideraciones, entre las cuales destaca la relativa a que las CCAA manifestaban "*la necesidad de armonizar los criterios de capacidad y participación económica de los beneficiarios en el Sistema, incorporando las peculiaridades de las Comunidades Autónomas y sus distintos modos de gestión adquiridos en los años de aplicación de la Ley"*. El objeto de este Acuerdo era establecer unos criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios y prestaciones económicas del SAAD, pudiendo cada CA establecer una mayor participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y prestaciones.

Asimismo, en dicho acuerdo se manifiesta que *"las Administraciones públicas competentes en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de este Acuerdo promoverán las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el mismo, y comunicarán las mismas a la Administración General del Estado*".

A este respecto es necesario manifestar que la Dirección General del IMSERSO no dispone de una base de datos actualizada relativa a la normativa autonómica de aplicación en materia de dependencia, motivo por el cual no ha podido verificarse el cumplimiento de este apartado, así como la comunicación efectiva, por parte de las CCAA, al IMSERSO de las disposiciones aprobadas en cumplimiento de este acuerdo.

Por otro lado, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el precitado artículo 14.7 de la Ley de Dependencia, en virtud del cual *"(…), la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante"*, el IMSERSO elaboró un proyecto de Real Decreto sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del SAAD, con el objetivo de recoger reglamentariamente lo indicado en el precitado Acuerdo del Consejo Territorial, y con la intención de proceder a su publicación en las mismas fechas en que se produjo la publicación de los Reales Decretos 1050/2013 y 1051/2013, ambos de 27 de diciembre, mediante los que se regulan el nivel mínimo de protección y las prestaciones del SAAD, respectivamente, si bien, por motivos que no han podido clarificar los responsables de esta entidad gestora, dicho Real Decreto no fue objeto de aprobación.

Esta falta de aprobación supone un incumplimiento del referido artículo 14.7 al no encontrarse desarrollada reglamentariamente la determinación de la capacidad económica de los beneficiarios así como su participación en el coste de las prestaciones del SAAD, con independencia de que los criterios mínimos se hayan recogido mediante Acuerdo del Consejo Territorial, el cual es el único amparo normativo que recoge una regulación de la participación de los beneficiarios de la

situación de dependencia en el mencionado coste de los servicios y de las prestaciones económicas.

Teniendo en cuenta la normativa autonómica de aplicación en esta materia se ha verificado que las diferentes CCAA aplican los criterios mínimos establecidos mediante Acuerdo del Consejo Territorial, relativos a la capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del SAAD, si bien se ha observado que algunas CCAA, dentro de su ámbito de competencias, recogen una mayor participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y de las prestaciones económicas derivados de la situación de dependencia.

Así, de acuerdo con el punto 2 del Apartado Tercero del mencionado Acuerdo "*La capacidad económica personal del beneficiario será la correspondiente a su renta, incrementada en un 5 por ciento de su patrimonio neto a partir de los 65 años de edad, en un 3 por ciento de los 35 a los 65 años y en un 1 por ciento a los menores de 35 años"*, habiéndose observado que, en determinadas CCAA, no se tiene en cuenta el patrimonio neto para el cálculo de la capacidad económica personal (CCAA de las Illes Balears y La Rioja), y en otras los porcentajes de aplicación sobre el patrimonio neto, o bien son diferentes a los recogidos en el citado Acuerdo, o es un porcentaje único, independientemente de la edad del beneficiario (Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia).

Si bien el punto 6.3 del Apartado Tercero del precitado Acuerdo manifiesta que *"La participación de la persona beneficiaria en el coste del servicio se hará de forma progresiva, mediante la aplicación de un porcentaje en función de su capacidad económica hasta alcanzar el 90 % del coste de referencia del servicio (…)",* y en el punto 6.5 se preceptúa que *"Las comunidades autónomas o Administración competente, podrán establecer una mayor participación del beneficiario en el coste de los servicios y de las prestaciones económicas",* es necesario manifestar, en este apartado, la falta de homogeneidad existente, entre las diferentes CCAA, en el cálculo del copago de las personas beneficiarias.

Así, en determinadas CCAA (Illes Balears, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Región de Murcia) se aplican –para la cuantificación de la participación del beneficiario- fórmulas distintas a las recogidas en el precitado Acuerdo del Consejo Territorial.

En otra CA estas fórmulas son sustituidas por la aplicación de importes fijos o coeficientes (Canarias).

En otras ocasiones (Diputación Foral de Álava) se establece un copago total de las prestaciones de servicios cuando el beneficiario dispone de la capacidad económica suficiente para pagar el precio íntegro de dicho servicio.

Por último, el mínimo personal garantizado (cantidad mínima para gastos personales) para los beneficiarios en la prestación de servicios de atención residencial es muy diferente atendiendo a cada CA.

En relación con lo expuesto anteriormente, la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras la Sentencia 27/2017, señala que "*mientras el Estado no fije condiciones básicas de carácter sustantivo adicionales a las ya establecidas en el artículo 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*".

En consecuencia, la falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia persiste en la actualidad si bien no supone un incumplimiento legal al no haberse

procedido al desarrollo reglamentario de esta materia previsto en el artículo 14.7 de la Ley de Dependencia.

7. En relación con **las aportaciones efectuadas por las CCAA a la financiación del SAAD**, el artículo 32 de la Ley de Dependencia preceptúa que la aportación de la CA será, para cada año, al menos igual a la de la AGE.

A este respecto, en el Informe n.º 977 ya se puso de manifiesto la falta de identificación, en los presupuestos de gastos de las CCAA, de la totalidad de los créditos destinados a financiar las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

En este sentido, en el preámbulo del Real Decreto 1050/2013 se recoge que *"En la Evaluación de Resultados del SAAD referida al periodo 2007/2011, "(…), las comunidades autónomas manifestaron la dificultad de establecer aplicaciones presupuestarias en sus presupuestos de gastos, específicas para la atención a la dependencia, ya que los gastos de esta atención se imputan a créditos que incluyen de forma global servicios similares de la Red de Servicios Sociales",* motivo por el cual una de las modificaciones introducidas en el precitado Real Decreto tuvo como finalidad la necesidad de acreditar, mediante certificado, su aportación al SAAD.

De acuerdo con la información facilitada por las CCAA al IMSERSO recogida en el certificado anual previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto 1050/2013, este Tribunal ha verificado que, con carácter general, en todos los ejercicios del periodo objeto de fiscalización la participación de las CCAA a la financiación del SAAD ha sido superior a la financiación recibida de la AGE.

El porcentaje de participación de la AGE en los gastos de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia ha oscilado entre un 8,34 % (para la Comunidad Autónoma del País Vasco en el año 2014) y un 29,99 % (para la CA de la Región de Murcia en el año 2014).

Con respecto al año 2018, en el siguiente cuadro se muestra el gasto total en dependencia certificado por los órganos competentes de las CA (en la CA del País Vasco esta certificación es emitida por los órganos competentes de las Diputaciones Forales), así como las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del IMSERSO en concepto de nivel mínimo de protección abonado a las CCAA para la financiación de los gastos derivados de las prestaciones reguladas en la Ley de Dependencia:

CUADRO N.º 20
GASTO EN DEPENDENCIA
Ejercicio 2018
(En euros)

CCAA	Gasto en dependencia				Aportación AGE		% Aportación AGE/Total gasto CCAA
	Total servicios	Total prestación económica	Total gasto	%	Obligaciones reconocidas IMSERSO	%	
Andalucía	977.622.060,00	283.135.809	1.260.757.869,00	16,58	246.367.603,97	18,57	19,54
Aragón	159.672.774,16	62.085.394,83	221.758.168,99	2,92	36.014.381,23	2,71	16,24
Principado de Asturias	164.911.456,06	30.850.720,92	195.762.176,98	2,58	28.612.509,92	2,16	14,62
Illes Balears	39.265.797,03	37.612.308,26	76.878.105,29	1,01	22.574.685,96	1,70	29,36
Canarias	118.255.594,72	55.409.680,32	173.665.275,04	2,28	29.180.566,40	2,20	16,80
Cantabria	87.291.319,80	18.791.531,71	106.082.851,51	1,40	17.630.758,50	1,33	16,62
Castilla-La Mancha	366.067.050,09	69.489.299,43	435.556.349,52	5,73	68.770.628,12	5,18	15,79
Castilla y León	413.781.198,00	155.272.789	569.053.987,00	7,48	134.569.306,02	10,14	23,65
Cataluña	965.392.188,64	317.274.983,64	1.282.667.172,28	16,87	188.636.252,56	14,22	14,71
Comunitat Valenciana	405.498.419,03	305.904.126,66	711.402.545,69	9,36	85.214.306,96	6,42	11,98
Extremadura	219.180.533,23	81.338.607,95	300.519.141,18	3,95	41.676.137,91	3,14	13,87
Galicia	291.639.670,43	70.569.149,96	362.208.820,39	4,76	91.294.015,07	6,88	25,20
Comunidad de Madrid	912.394.897,30	222.315.532,90	1.134.710.430,20	14,92	198.199.951,00	14,94	17,47
Región de Murcia	142.895.601,42	65.577.972,31	208.473.573,73	2,74	35.862.152,13	2,70	17,20
C. Foral de Navarra	87.362.138,48	32.226.373,23	119.588.511,71	1,57	14.783.081,61	1,11	12,36
País Vasco	311.798.529,62	70.055.069,92	381.853.599,54	5,02	77.213.086,37	5,82	20,22
La Rioja	51.610.430,72	11.568.601,89	63.179.032,61	0,83	10.400.571,83	0,78	16,46
Total	**5.714.639.658,73**	**1.889.477.951,93**	**7.604.117.610,66**	**100,00**	**1.326.999.995,56**	**100,00**	**17,45**

Fuente: Certificaciones anuales CCAA/Liquidación del presupuesto de gastos del IMSERSO.

Como se muestra en el cuadro anterior el gasto total en dependencia, certificado por las CCAA, en el año 2018 se elevó a un total de 7.604.117.610,66 euros, de los cuales 1.326.999.995,56 euros fueron financiados por la AGE, lo que arroja un porcentaje de participación en esta financiación de un 17,45 %.

En dicho ejercicio, el mayor porcentaje de participación de la AGE se produjo en la CA de las Illes Balears (29,36 %) mientras que el menor porcentaje se observa en la Comunitat Valenciana (11,98 %).

De acuerdo con esta información, la aportación de las CCAA a la financiación del SAAD se encontraría acorde con lo estipulado en el precitado artículo 32 de la Ley de Dependencia.

No obstante, es necesario manifestar que el gasto de las CCAA procedente de servicios, el cual supera en un 202,45 % al gasto derivado de prestaciones económicas, de acuerdo con numerosos certificados emitidos por dichas Administraciones Públicas, se ha obtenido mediante el resultado de prorratear el porcentaje que los gastos de servicios derivados de la situación de dependencia representan sobre el total de gastos en servicios de naturaleza similar.

En consecuencia, el análisis de la información contenida en los certificados anuales remitidos por las CCAA al IMSERSO (de conformidad con la normativa aplicable) para el libramiento del nivel mínimo de protección ha permitido verificar que las diferentes CCAA no disponen, en sus presupuestos de gastos, de aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a registrar los gastos derivados de la situación de dependencia –con excepción de aquellos destinados a la financiación de las prestaciones económicas- limitando, de esta forma, la posibilidad de verificar el gasto total derivado de las situaciones de dependencia.

III.2.7.2. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con los resultados expuestos en el subepígrafe anterior, obtenidos exclusivamente del análisis de la información obrante en la aplicación informática SISAAD y de la información suministrada por el IMSERSO, este Tribunal considera que el número de personas con derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, a 31 de diciembre de 2018, continuarían, a nivel nacional, sin percibir su prestación (250.037) resulta muy elevado (19,17 % del total de personas beneficiarias con derecho a prestación), resultando especialmente preocupante la situación verificada en aquellas CCCA donde el número de personas es aún más elevado que la media nacional, ascendiendo, en ocasiones, hasta el 32,64 % de su colectivo autonómico.

Por otra parte, el IMSERSO procedió al registro contable de la deuda derivada del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las CCAA tras la modificación introducida por la DA sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público en relación con el aplazamiento y periodificación del abono de las prestaciones económicas previstas en la Ley de Dependencia, si bien se han verificado determinadas deficiencias en su aplicación.

Asimismo, a pesar de persistir las importantes diferencias y falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, aún no se ha procedido al desarrollo reglamentario, en el ámbito estatal, de esta materia como prevé el artículo 14.7 de la Ley de Dependencia. Esta falta de homogeneidad, si bien no supone un incumplimiento legal, sí podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva, inspirador de la Ley de Dependencia.

En último lugar, conviene manifestar que, a fecha actual, se mantiene la dificultad de cuantificar la aportación financiera efectuada por las distintas CCAA a la financiación del SAAD debido a la inexistencia, en los presupuestos de gastos de estas Administraciones Autonómicas, de aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a la imputación de los gastos derivados de la situación de dependencia en concepto de servicios.

En consecuencia, cabría considerar que **las medidas adoptadas para subsanar las deficiencias reflejadas en las conclusiones anteriormente citadas no habrían sido eficaces**, aunque conviene recordar que los resultados expuestos han sido obtenidos única y exclusivamente del análisis de la información suministrada por el IMSERSO. Ello se debe a que, considerando el ámbito objetivo y los objetivos establecidos en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización respecto a las CCAA, el alcance de las comprobaciones en ningún caso se ha extendido a los procedimientos de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, cuya competencia corresponde a las mismas, sino que se ha limitado a la solicitud de la información obrante en sus bases de datos para la verificación del cumplimiento de las recomendaciones que conforman el ámbito objetivo de esta fiscalización.

III.3. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL NSISAAD

Para dar cumplimiento al objetivo de esta fiscalización relativo a la verificación de la adecuada ejecución de los contratos formalizados por el IMSERSO para el desarrollo y mantenimiento de la aplicación NSISAAD, se ha solicitado información sobre todos los expedientes de contratación relacionados con dicho sistema de información tramitados desde el 1 de enero de 2012 hasta el

31 de diciembre de 2018[39], así como de los contratos vigentes en dicho periodo formalizados con anterioridad en relación con el SISAAD.

El análisis de esta documentación ha permitido valorar la eficacia, eficiencia y economía de las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a subsanar las deficiencias del SISAAD puestas de manifiesto en el Informe n.º 977, cuyo principal exponente ha sido el desarrollo de dos versiones de un nuevo sistema de información del SAAD (en este periodo objeto de fiscalización) mediante la contratación de servicios técnicos externos, que no solo no han evitado la persistencia de las inconsistencias y deficiencias detectadas en el mencionado Informe, sino que han evidenciado nuevas deficiencias en el sistema de información actualmente en funcionamiento, como se ha expuesto en los epígrafes anteriores de este Informe.

III.3.1. Introducción

Desde su implantación (en abril de 2007), el SISAAD ha experimentado importantes modificaciones, que permiten diferenciar la existencia de los siguientes sistemas informáticos desarrollados y mantenidos a través de servicios técnicos contratados con empresas externas:

- El primer SISAAD, desarrollado y mantenido, casi exclusivamente, por la misma empresa (empresa n.º 1) durante un periodo de cinco años (desde el 19 de agosto de 2008 hasta el 31 de agosto de 2013), los cuatro primeros al amparo del contrato 166/2008 -objeto de análisis en el Informe n.º 977- y el quinto bajo la cobertura del contrato 462/2012. Este primer SISAAD se estructuró en módulos funcionales (gestión, análisis estadístico, cálculo de liquidación del nivel mínimo, interoperabilidad, gestión documental, gestión de tickets, portal SISAAD y portal dependencia, entre otros) con el fin de acometer cada uno de los procesos administrativos y de gestión demandados por el SAAD.

- El segundo SISAAD (también denominado NSISAAD en su versión “GCA1”), tuvo como objetivo principal subsanar las deficiencias observadas en el primer SISAAD. Su desarrollo comenzó en noviembre de 2012, entrando en funcionamiento de forma progresiva desde agosto de 2014 hasta julio de 2015, periodo durante el cual convivió con el primer SISAAD (cuya baja definitiva no se produjo hasta el mes de septiembre de 2015).

  El desarrollo de este NSISAAD, a diferencia del primero, vino caracterizado por su realización a través de distintos contratos, siendo la empresa adjudicataria de los trabajos principales para su desarrollo la empresa n.º 4 (fundamentalmente, expedientes 833/2012, 860/2012, 1253/2012, 1256/2012, 936/2013 y 941/2013). Por su parte, el contrato de soporte y mantenimiento del NSISAAD (expediente 212/2013) fue adjudicado a la Unión Temporal de Empresas (UTE) n.º 1, desde noviembre de 2013 hasta noviembre de 2017. Como se expone posteriormente, la ejecución de estos contratos vino caracterizada por la recurrente subcontratación de los servicios.

  Además, durante el desarrollo de este NSISAAD se produjo la migración de la información obrante en dicho sistema a la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, cuya instrumentación se pretendió realizar, inicialmente, mediante un convenio marco de colaboración suscrito entre el IMSERSO y la citada Fundación, si bien finalmente se efectuó mediante la subcontratación de esta Fundación por la UTE n.º 1 (adjudicataria del contrato 212/2013). Finalmente, la base de datos del NSISAAD

[39] En el Anexo a este Informe se recoge la relación de los principales contratos de servicios formalizados por el IMSERSO para el desarrollo y mantenimiento del NSISAAD analizados por el Tribunal. Dicha relación no incluye la contratación celebrada para la adquisición de los equipos y las licencias informáticas necesarias para el funcionamiento del NSISAAD, al no haber sido objeto de esta fiscalización.

retornó, de nuevo, al IMSERSO a finales del año 2017 por razones, principalmente, de seguridad electrónica.

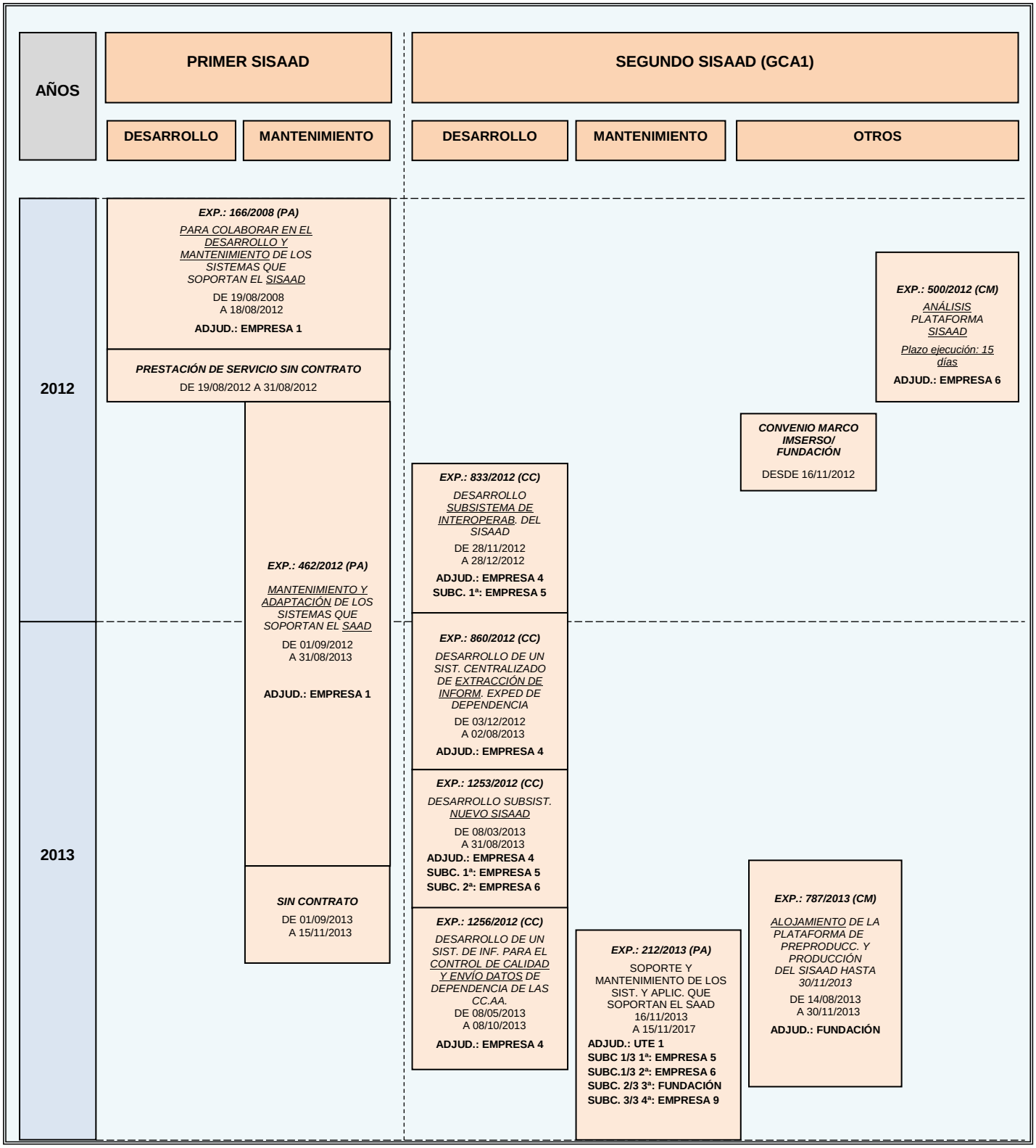
- El NSISAAD, en su versión "GCA 2 (denominado, en este Informe, como tercer SISAAD con el único efecto de procurar una mayor claridad en la exposición de los resultados de esta fiscalización)" operativo desde el mes de junio de 2017 hasta la actualidad, fue desarrollado al amparo del contrato de soporte y mantenimiento del segundo SISAAD (expediente 212/2013) por una empresa subcontratada (empresa n.º 5) por la UTE n.º 1, adjudicataria de este contrato. Esta empresa n.º 5 ha sido recurrentemente subcontratada por las diferentes empresas adjudicatarias de los contratos formalizados para el desarrollo de los diferentes módulos que integraban el segundo SISAAD, como se expone posteriormente.

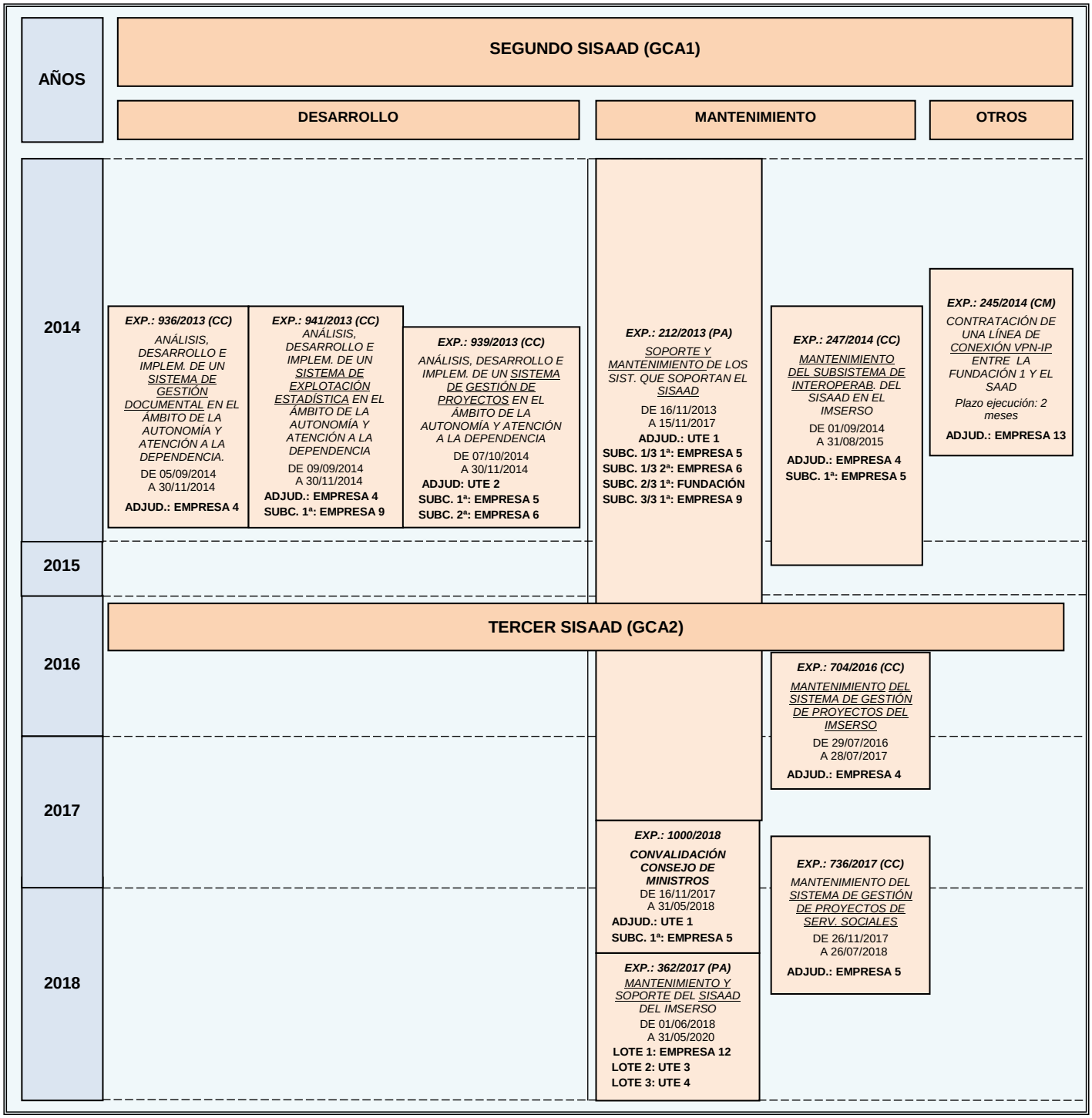
  Las dos versiones del NSISAAD (GCA1 y GCA2) convivieron desde la fecha de inicio de las primeras migraciones a GCA2 (noviembre de 2016) hasta el final de las mismas (junio de 2017), provocando las deficiencias en el trasvase de información que se recogen en los epígrafes III.2.2 y III.2.3 de este Informe.

  Desde el 1 de septiembre de 2018, el mantenimiento y soporte de este tercer SISAAD (GCA2) es efectuado por tres empresas distintas, al haberse licitado el expediente 362/2017 por lotes con el fin de diferenciar el soporte y atención a usuarios, el mantenimiento de procesos y el mantenimiento de servicios, resultando adjudicatarias, respectivamente, la empresa n.º 12, la UTE n.º 3 y la UTE n.º 4, integradas por empresas adjudicatarias y subcontratadas de los anteriores contratos de servicios de mantenimiento y adaptación del NSISAAD.

En el siguiente gráfico se muestra el esquema de los contratos de desarrollo y mantenimiento de las tres versiones del SISAAD que han estado, solapada y sucesivamente, operativas en el periodo 2012/2018, así como otros contratos de servicios directamente relacionados con dicho sistema de información, detallando su periodo de vigencia, así como las empresas adjudicatarias y subcontratadas para su ejecución:

GRÁFICO N.º 5
ESQUEMA CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD (*)
Años 2012-2018





(*) No incluye los contratos de adquisición de equipos y licencias asociados a los distintos SISAAD.
PA = Procedimiento Abierto. CC = Contratación Centralizada. CM = Contrato Menor.
Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída de los expedientes de contratación.

Como se refleja en el esquema anterior, desde el 19 de agosto de 2008, el desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD se efectuó principalmente, a través de sendos contratos sucesivos (166/2008 y 462/2012) adjudicados -mediante procedimiento abierto (PA)- a una sola empresa (empresa n.º 1)[40], mientras el desarrollo del segundo SISAAD se articuló a través de diferentes contratos tramitados –principalmente- mediante el sistema de adquisición de bienes y servicios de contratación centralizada basados en Acuerdo Marco (CC) y adjudicados,

[40] Con anterioridad a dicha fecha, al amparo de otros tres contratos sucesivos suscritos con el IMSERSO, la empresa nº 1 había venido realizando los trabajos previos de diseño, desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD, por un importe global de 4.432 miles de euros (según consta en el estudio efectuado por la empresa nº 6 en ejecución del contrato 500/2012).

principalmente, a una empresa (empresa n.º 4) que, recurrentemente, subcontrató los servicios a otra empresa (con carácter general la empresa n.º 5) quien, a su vez, en varias ocasiones volvió a subcontratarlos con la empresa n.º 6. Los expedientes de contratación formalizados en el periodo 2012/2018 analizados por el Tribunal fueron tramitados mediante procedimiento de adquisición centralizada de bienes y servicios en un 62,5 % de los casos, a través de procedimiento abierto en un 18,75 % y el 18,75 % restante, mediante contrato menor. Atendiendo a su importe de adjudicación (incluidas sus prórrogas y modificaciones) dichos procedimientos de adjudicación representaron unos porcentajes del 16,5 %, 83,2 % y 0,3 %, respectivamente, sobre el total adjudicado, todo ello sin incluir los gastos derivados del expediente 1000/2018 relativo a la convalidación de gastos por el Consejo de Ministros.

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos del análisis de los principales expedientes de contratación, es necesario destacar la falta generalizada de control de la documentación que conforma los mismos, así como la omisión reiterada del deber de custodia por parte de las distintas unidades del IMSERSO encargadas de la tramitación y gestión de dichos contratos. Asimismo, se han puesto de manifiesto importantes debilidades relacionadas con el seguimiento y control de su ejecución.

En este sentido, pueden destacarse las siguientes deficiencias generales:

1. La aplicación informática desarrollada para la gestión de los expedientes de contratación, denominada EMBLA, presenta importantes insuficiencias que cuestionan su funcionalidad y fiabilidad como instrumento de gestión y control. Así:

    - No permite obtener información detallada y completa de los expedientes lo que, unido a la inexistencia de otras herramientas de control y gestión, ha imposibilitado disponer de una relación completa y fiable de los contratos formalizados para el desarrollo y mantenimiento del SISAAD, a pesar de las sucesivas rectificaciones de las relaciones de contratos aportadas por la Entidad durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización. La última relación de contratos facilitada a este Tribunal tuvo que ser elaborada de forma manual, agrupando los expedientes de gasto y asociándolos a su correspondiente expediente de contratación.

    - No ofrece información sobre la ejecución económico-presupuestaria de cada contrato, lo que impide su utilización como instrumento de seguimiento presupuestario.

    - No permite el archivo informático de los documentos que conforman cada expediente, a pesar de haberse concebido inicialmente como gestor documental.

2. EL IMSERSO no dispone de un sistema de archivo único, completo y ordenado (ni físico, ni informático) de los expedientes de contratación tramitados que garantice su integridad, custodiando cada unidad administrativa interviniente en materia de contratación, únicamente, la documentación correspondiente a sus funciones (preparación, licitación, adjudicación, formalización, ejecución y extinción).

    Con carácter general, la documentación aportada a este Tribunal se encontraba desordenada e incompleta, debiendo reiterarse a través de sucesivas peticiones la solicitud de documentación que, preceptivamente, debía conformar los expedientes. En ocasiones, finalmente no se ha podido disponer de toda la información solicitada.

    Debido a la ausencia de documentación en los expedientes de contratación y, sobre todo, a la relevancia de la misma, y tras las reiteradas peticiones efectuadas por este Tribunal, finalmente, la Dirección General del IMSERSO ha certificado (con fechas 24 de abril y 5 de julio de 2019) la imposibilidad de su entrega manifestando desconocer los motivos por los que dicha documentación preceptiva no figura en los respectivos expedientes.

En este sentido, resulta muy significativa *"la falta de localización"* sistemática argumentada por el IMSERSO con respecto a diversa documentación relacionada con el seguimiento de la ejecución de los contratos, que podría responder, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, a la omisión generalizada de dicho trámite preceptivo. En concreto, de manera reiterada, y salvo excepciones, no han sido aportadas:

- Las actas de las reuniones de seguimiento de los contratos (recogidas en los PCAP) así como los documentos de evolución de los trabajos ejecutados en el desarrollo e implantación de los distintos módulos del NSISAAD.

- Las actas de recepción de los documentos entregables[41] de los contratos donde se recoge su detalle, fecha de entrega y, en ocasiones, la copia de los mismos.

- Documentación acreditativa que justifique la selección de las tres empresas destinatarias de la invitación a la oferta, en aquellos contratos basados en un acuerdo marco no sujetos a procedimiento armonizado, en los que no estén establecidos todos los términos (artículo 198.4.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público –TRLCSP-), restringiendo la posibilidad de concurrencia del resto de empresas adjudicatarias con las que se hubiera celebrado dicho acuerdo marco.

3. Especial relevancia adquiere la absoluta falta de control verificada con respecto al personal técnico ajeno al IMSERSO contratado para la ejecución de los servicios de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, ya que esta entidad gestora no disponía del perfil de acceso de cada persona a las distintas aplicaciones, ni de las fechas de inicio y cese de sus permisos de acceso.

   Este Tribunal ha verificado la falta de control individualizado (a nivel de contrato) del personal externo de las empresas contratadas para el desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, ya que no existe constancia de las personas que han realizado trabajos en el sistema de información o, en ocasiones, la escasa información existente no ha permitido determinar fehacientemente su identidad, ni tampoco las fechas de inicio y cese de sus permisos y trabajos desarrollados.

   Además, el IMSERSO no ha podido acreditar el personal (o empresa) encargado de realizar el mantenimiento del SISAAD en dos periodos temporales (del 19 al 31 de agosto de 2012 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013) constatados por este Tribunal (ver Gráfico n.º 5) donde, habiéndose extinguido los respectivos contratos previos, aún no se había formalizado un nuevo contrato.

   Este Tribunal considera que esta falta de control del personal vinculado a la ejecución de los trabajos técnicos de desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información del SAAD, no permitió garantizar que el acceso a información especialmente sensible y relevante, por parte de personal externo, estuviera en todo caso autorizado expresamente mediante un contrato, generando, asimismo, una falta de seguridad en la custodia de esta información obrante en el

[41] Un documento entregable es el producto que, a lo largo de la ejecución del proyecto, debe facilitar la empresa adjudicataria al IMSERSO.

NSISAAD[42] y pudiendo provocar, en consecuencia, el incumplimiento de los artículos 9 y 12 de la entonces vigente Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Esta situación, unida a la existencia de empresas que, recurrentemente, resultaron adjudicatarias (o subcontratadas por estas), y a que los periodos de ejecución de los contratos, frecuentemente, se solapaban en el tiempo, conllevó un riesgo añadido de que una misma persona pudiera realizar, simultáneamente, trabajos técnicos relativos a diferentes contratos, o incluso que los trabajos derivados del cumplimiento del objeto de un contrato se iniciaran con carácter previo a su adjudicación, como se expone en el análisis específico de los expedientes tramitados.

4. El IMSERSO carece de manuales de procedimiento interno donde se desarrolle la preparación, licitación, adjudicación y seguimiento en materia de contratación administrativa que garantice la aplicación de criterios y procesos homogéneos, así como un adecuado control interno de todas las fases procedimentales en esta materia por parte de las distintas unidades de gestión intervinientes.

   En este sentido, en los expedientes de contratación analizados no consta información que haya permitido acreditar la adecuada selección de los procedimientos de adjudicación así como la determinación del importe de los contratos conforme al precio general de mercado, de conformidad con lo previsto en el artículo 87.1 del TRLCSP, vigente en el periodo objeto de fiscalización.

5. Este Tribunal ha observado una deficiente planificación en materia contractual que ha tenido como efecto principal, aunque no exclusivo, la existencia de periodos temporales no amparados por un contrato de mantenimiento del NSISAAD así como la convalidación de un gasto de 1.243.904,20 euros (expediente 1000/2018) por el Consejo de Ministros como consecuencia de los servicios de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD realizados por la UTE n.º 1, sin amparo contractual alguno, desde el 16 de noviembre de 2017 al 31 de mayo de 2018, fecha de inicio de la vigencia del último contrato formalizado para el soporte y mantenimiento del NSISAAD (expediente 362/2017).

6. Por último, este Tribunal ha verificado que el IMSERSO, con carácter general, no ha publicado, en la Plataforma de Contratación del Sector Público los contratos formalizados en relación con el desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática SISAAD cuya ejecución se ha llevado a cabo dentro del ámbito temporal de esta fiscalización ya que tan solo tres de los contratos analizados (714/2015, 705/2016 y 362/2017) figuran publicados en dicha Plataforma.

Con independencia de las deficiencias anteriores, reflejadas en mayor o menor medida en cada expediente de contratación relacionado con el NSISAAD, como consecuencia del análisis conjunto de los distintos contratos y de las interacciones existentes entre ellos, se han observado irregularidades adicionales (que se exponen a continuación), especialmente en la preparación, licitación y ejecución de los contratos relacionados con el desarrollo y mantenimiento del NSISAAD (en sus versiones “GCA1” y “GCA2”) que, al amparo de la necesidad de mejora y

[42] El artículo 9.1 de la LOPD, relativo a la seguridad de los datos, manifestaba lo siguiente: “*El responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural”.*

Por su parte, el artículo 12.2, relativo al acceso a los datos por cuenta de terceros, indicaba expresamente que: “*La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas. En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar*”.

evolución de dicho sistema de información, podrían haber redundado en beneficio de unas empresas frente a otras.

Esta situación ya ha sido puesta de manifiesto tanto por la Inspección General de Servicios del anterior Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en su escrito de 21 de septiembre de 2018, en cuya recomendación segunda manifiesta que "*En lo que afecta a posibles anomalías detectadas en materia de contratación, por la Subsecretaría del Departamento, preferiblemente previa solicitud razonada por parte de la Dirección General del IMSERSO, se acuerde la necesidad de que se inicie una actuación de inspección y supervisión de la actividad y el funcionamiento de las unidades del citado Instituto, gestoras y/o destinatarias de los servicios contratados, especialmente en materia informática*", como por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del IMSERSO en su Informe de control financiero permanente sobre contratación administrativa en los ejercicios 2016 a 2018 donde se recoge la necesidad de realizar "*una inspección de los expedientes de contratación por personal externo en materia de contratación de servicios informáticos, tal y como propone la precitada Inspección General de Servicios*".

Todo lo expuesto anteriormente podría determinar que las deficiencias observadas en materia de contratación administrativa -advertidas por dichos órganos- podrían ser más relevantes con respecto a la contratación de servicios informáticos, si bien, debido a las características específicas del objeto de estos contratos, su adecuado análisis y supervisión -desde el punto de vista técnico- requeriría la intervención de personal con la cualificación adecuada en esta materia[43].

A continuación se exponen los resultados de las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas por este Tribunal que, si bien no abordan el análisis técnico de estos contratos, sí verifican (de conformidad con los objetivos fijados para esta fiscalización) el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de contratación administrativa así como la valoración conjunta (de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben regir en la gestión de los fondos públicos) de la contratación de servicios técnicos, realizada por el IMSERSO, para el desarrollo y mantenimiento de dos nuevos sistemas de información del SAAD con el fin de subsanar las deficiencias del primer SISAAD puestas de manifiesto en el Informe n.º 977 de este Tribunal.

Este análisis se efectúa atendiendo, con carácter general, al orden cronológico de tramitación de los expedientes de contratación formalizados para el desarrollo y mantenimiento de cada versión del SISAAD, analizando asimismo en diferentes ocasiones la interrelación existente entre diferentes contratos con el fin de manifestar las deficiencias y posibles irregularidades derivadas de la misma.

[43] En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 solicita, en primera instancia, la remisión de los posibles informes o auditorías informáticas especializadas realizadas, en su caso, a requerimiento de varios órganos de la AGE. A este respecto es necesario manifestar que en el desarrollo de los trabajos de fiscalización efectuados se ha comunicado al Tribunal, por parte de la entidad gestora, que dichos informes no han sido realizados.
Asimismo, solicita que, de no haberse realizado, se proceda a ello, y en tanto no se lleve a cabo, se excluya del Informe el Subapartado III.3, relativo a la contratación de servicios técnicos para el desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, alegación que no puede ser aceptada puesto que la presente fiscalización se realiza a iniciativa de las Cortes Generales, de acuerdo con la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, y circunscrita al ámbito establecido en las Directrices Técnicas de la fiscalización, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, excediendo el ámbito objetivo de esta fiscalización la realización de una auditoría informática por parte del Tribunal. Asimismo, los trabajos de fiscalización desarrollados en relación con el NSISAAD, como procedimiento de control del SAAD, se han ceñido, tal y como se indica previamente, al *"análisis de la correcta definición del objeto de los contratos formalizados para la implantación de la nueva aplicación informática, así como su adecuada ejecución"*, y dentro de dicho ámbito, este Tribunal actúa con plena independencia, sin que la exposición de los resultados de la fiscalización pueda quedar supeditada a la eventual realización de informes o auditorías encomendadas a otros órganos de control o gestión de la AGE.

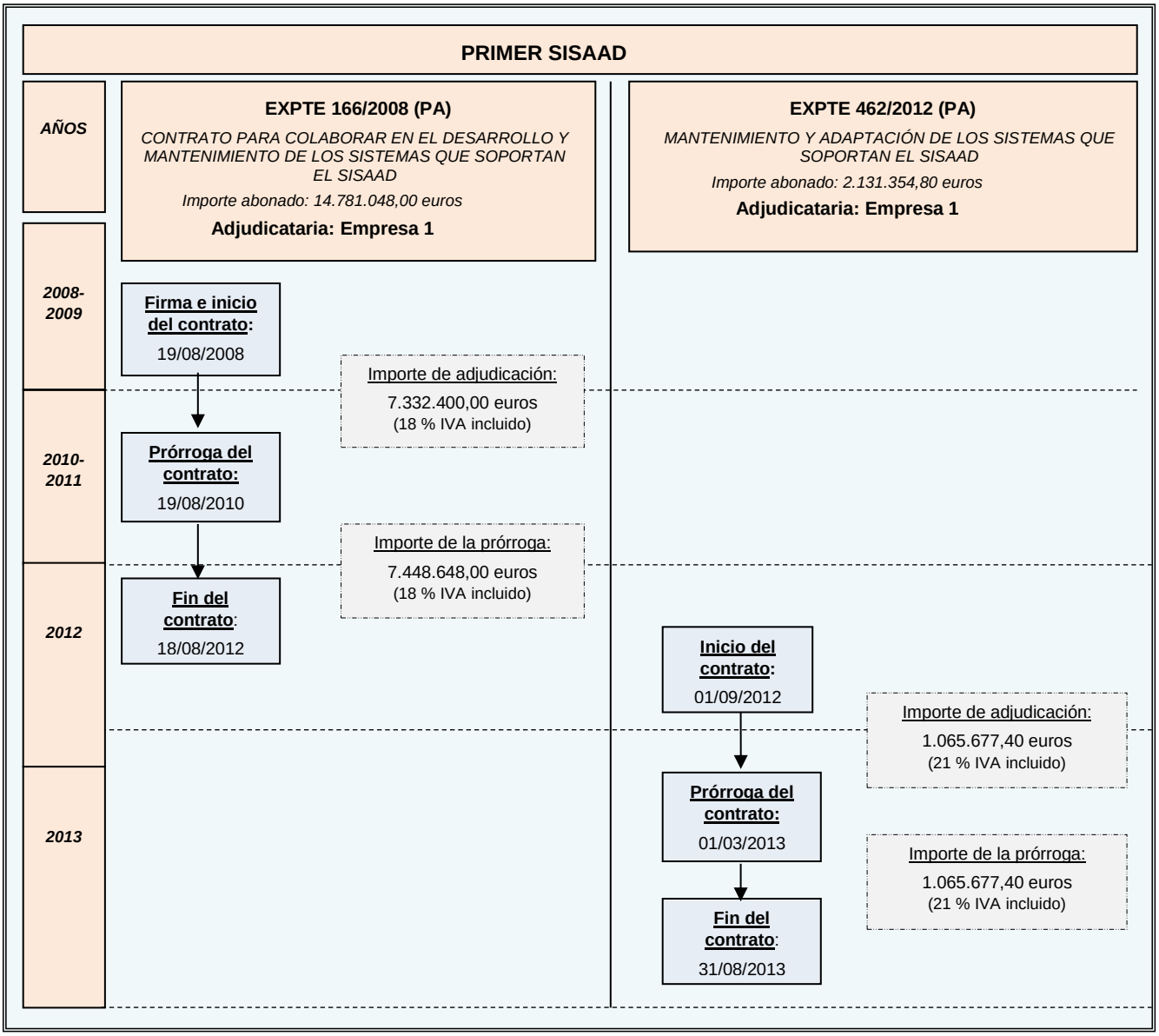
III.3.2. Contratación de servicios técnicos para el desarrollo, mantenimiento y adaptación del primer SISAAD

Como se ha adelantado, el desarrollo del primer SISAAD se efectuó, principalmente, al amparo del contrato 166/2008, cuyo objeto era la prestación de servicios técnicos externos de colaboración en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SAAD.

Este contrato fue adjudicado mediante PA, a la empresa n.º 1, por un importe de 7.332.400 euros y un plazo de ejecución de 24 meses (19 de agosto de 2008 a 18 de agosto de 2010) prorrogado por otros 24 meses (19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012). Posteriormente se formalizó otro contrato (expediente 462/2012) con la misma empresa y bajo el mismo procedimiento de adjudicación, cuyo objeto era la continuación de los servicios técnicos de mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportaban el SISAAD, por un importe de 1.065.677,40 euros.

En el siguiente gráfico se recoge un esquema del procedimiento de adjudicación y ejecución de estos contratos formalizados para el desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD:

GRÁFICO N.º 6
CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL PRIMER SISAAD



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas.

Como se refleja en el gráfico anterior, el gasto derivado del contrato 166/2008, cuyo periodo inicial de duración era de dos años (prorrogado posteriormente por el mismo periodo) se elevó a un total de 14.781.048 euros (IVA incluido). Durante su periodo de prórroga (19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012) el importe mensual abonado por el IMSERSO, a la empresa adjudicataria, ascendió a 310.360,33 euros.

Sin embargo, el siguiente contrato -formalizado con la misma empresa adjudicataria n.º 1- de servicios técnicos para el mantenimiento de los sistemas que soportaron el primer SISAAD, derivado del expediente 462/2012, cuyo objeto era prácticamente idéntico al anterior, se adjudicó por un importe de 1.039.255,64 euros[44] (equivalente a un importe mensual de 173.209,27 euros), inferior en un 44,19 % al del contrato anterior, con un plazo inicial de ejecución de seis meses,

[44] Importe que ascendió finalmente a 1.065.677,40 euros con motivo del incremento del tipo del IVA del 18 % al 21 %, como consecuencia de la entrada en vigor, con efectos desde el 1 de septiembre de 2012, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con lo que sería equivalente a un importe mensual de 177.612,90 euros, esto es, inferior en un 42,77 % al del contrato anterior.

prorrogable por otros seis. Este contrato fue finalmente prorrogado, por lo que el importe ejecutado fue de 2.131.354,80 euros.

Del análisis de este último expediente cabe destacar lo siguiente:

- Si bien en el anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado y en la resolución del Director General del IMSERSO, de 5 de septiembre de 2012, por la que se anuncia la formalización del contrato, constaba como fecha de la misma el 9 de agosto de 2012, en el documento contractual figura que dicho contrato fue formalizado el 1 de septiembre de 2012. No obra en el expediente información adicional que permita justificar en alguna medida la discordancia advertida entre las fechas de formalización publicadas por el IMSERSO y la fecha real del contrato.

  La inconsistencia de estas fechas, además de evidenciar una importante deficiencia de control por parte del IMSERSO, adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el plazo de ejecución del contrato precedente para el desarrollo y mantenimiento del SISAAD (contrato 166/2008) finalizó el 18 de agosto de 2012; en consecuencia, la diferencia de la formalización del contrato en una fecha u otra (9 de agosto o 1 de septiembre) podría redundar directamente en la existencia o no de un contrato que diera cobertura a los servicios técnicos de desarrollo y mantenimiento del SISAAD prestados entre el 19 y el 31 de agosto de 2012.

  Debido a la falta de evidencia documental que justificara la continuación de los servicios relativos al mantenimiento y adaptación de los sistemas y aplicaciones del SAAD, por parte de la empresa n.º 1, en dicho periodo, se solicitó expresamente al IMSERSO información sobre la empresa que prestó dichos servicios en este intervalo de tiempo y de acuerdo a qué relación contractual.

  En respuesta a esta solicitud, los actuales responsables del IMSERSO han manifestado que "*En relación con la prestación del servicio durante los días 19 a 31 de agosto de 2012, debido a que el personal encargado del contrato en ese momento ya no presta servicios en este Instituto y no hay constancia documental al respecto, no ha sido posible constatar si se prestó o no el servicio en las fechas indicadas*".

  Esta situación constata, de nuevo, una falta de diligencia y control adecuado con respecto a la ejecución y seguimiento de los servicios prestados, ya que no solo se desconoce si durante ese periodo el servicio de desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD fue prestado por la misma empresa n.º 1 u otra distinta y, en base a qué relación contractual se prestaron los mismos, sino que ni siquiera se puede constatar si dichos servicios fueron efectivamente prestados, al carecer el IMSERSO de personal técnico para ello, añadiéndose, en este supuesto, el riesgo de una falta de adecuado mantenimiento de esta aplicación informática, con la grave repercusión económica que hubiera podido derivarse de ello.

- La cláusula 6 del PPTP que rigió esta contratación, relativa a la facturación, manifestaba que "*El IMSERSO, en general, procederá al abono en la forma indicada mediante certificaciones parciales por períodos vencidos, acreditativas del servicio realizado, una vez efectuado los controles pertinentes*".

  Asimismo manifestaba que "*En las reuniones periódicas se evaluarán todas aquellas incidencias habidas en el proyecto, en el periodo anterior, que hubieran originado retrasos en el incumplimiento de los objetivos planificados. Cuando a juicio del responsable del IMSERSO, tales incidencias fueran imputables al adjudicatario, por falta de responsabilidad, incompetencia, desidia u otras causas de índole similar, la facturación resultante quedará minorada en el importe estimado de dichas incidencias, sin perjuicio*

de las acciones y penalidades que, de acuerdo con la normativa vigente, y el pliego de cláusulas administrativas particulares, resulten procedentes".

Con el objetivo de verificar el cumplimiento efectivo de esta cláusula, se solicitó al IMSERSO la documentación acreditativa relativa al desarrollo de los trabajos objeto del contrato efectuados por la empresa adjudicataria (v.gr.: planificación de objetivos, actas de seguimiento de los servicios técnicos prestados, entre otras), que justificase las certificaciones de conformidad emitidas, mensualmente, por el IMSERSO, así como otra documentación de seguimiento y control de los servicios prestados por la empresa n.º 1 (v.gr.: horas de trabajo desarrolladas por el personal de la empresa adjudicataria, permisos y tiempos de acceso a la aplicación informática, o cualquier otra).

A este respecto el IMSERSO ha manifestado que "*En cuanto a la documentación justificativa que soporta las certificaciones ordinarias emitidas por el Jefe de Área de Estadísticas y Evaluación de Sistemas con el fin de imputar al presupuesto de gastos del IMSERSO las facturas emitidas, con carácter mensual, por la empresa adjudicataria, dado el tiempo transcurrido y los cambios de titular de ese puesto, no es posible su localización*".

De nuevo se observa una falta de diligencia, por parte del IMSERSO, sobre la ejecución, seguimiento y control de los servicios técnicos prestados al amparo de este contrato, así como en la custodia de la información, cuyo cumplimiento esta entidad gestora ha justificado en los cambios de titular de la unidad correspondiente no habiendo posibilitado al Tribunal verificar de forma adecuada la idoneidad de la facturación emitida por la empresa adjudicataria del contrato.

- Con fecha 22 de noviembre de 2013, es decir, casi tres meses después de la finalización del contrato -31 de agosto de 2013-, el IMSERSO remitió una comunicación a la empresa n.º 1 donde se le indicaba que, tras la revisión de la transferencia del conocimiento realizada por dicha empresa (analizada en sendos informes de revisión: uno emitido con fecha 31 de agosto de 2013 sobre la información facilitada en ese momento; y otro de fecha 30 de octubre de 2013, tras una actualización de la información solicitada a dicha empresa adjudicataria), se habían identificado "*importantes trabajos no desarrollados por la empresa adjudicataria o ejecutados de forma inadecuada o defectuosa*".

  Por este motivo, y en cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables (artículo 305 del TRLCSP y PCAP que rigió dicha contratación), el IMSERSO procedió a la devolución de las facturas emitidas por la empresa n.º 1 con el fin de que esta minorase los importes correspondientes a los servicios no prestados durante los meses de junio, julio y agosto de 2013. De acuerdo con la estimación efectuada por el IMSERSO, el importe facturable, en dicho trimestre, debía ascender a un total de 191.618,70 euros (IVA incluido) en lugar de 532.838,70 euros (IVA incluido) facturados por la empresa n.º 1.

  En base a la información obrante en el expediente de contratación, para paliar las deficiencias de los trabajos efectuados al amparo del contrato 462/2012, así como para desarrollar los trabajos pendientes de realización, se asignaron 15 trabajadores del IMSERSO, que dedicaron a la realización de estos servicios técnicos informáticos un total de 6.000 horas, distribuidas en diez semanas (sin especificar su periodo de ejecución) y valoradas en 282.000,00 euros (341.220,00 euros, IVA incluido). El detalle de las horas y precio estimados, según el IMSERSO, por perfil profesional es el que se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 21
VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS REALIZADOS POR PERSONAL DEL IMSERSO

Perfiles	N.º de personas	Total horas	Precio/Hora (en euros)	Total (sin IVA) (en euros)
Consultor	2	800	65,00	52.000,00
Técnico de sistemas	2	800	50,00	40.000,00
Administrador Bases de Datos	2	800	50,00	40.000,00
Analista	3	1.200	45,00	54.000,00
Analista programador	6	2.400	40,00	96.000,00
Total	**15**	**6.000**		**282.000,00**

Fuente: IMSERSO.

Tomando como base esta información, por parte de este Tribunal se solicitó al IMSERSO la identificación del personal de dicho Instituto que llevó a cabo los referidos trabajos. Además, dado que el motivo de la celebración de los contratos de desarrollo y mantenimiento del SISAAD, desde su inicio en el año 2007, ha sido, permanentemente, la ausencia de medios humanos propios para el desarrollo de los servicios técnicos objeto de los mismos, se solicitó también la identificación del personal externo que, en su caso y en defecto de personal del IMSERSO, hubiera ejecutado los trabajos de subsanación y bajo qué relación contractual.

Como respuesta a esta solicitud, los actuales responsables del IMSERSO comunicaron que "*Según la relación de puestos de trabajo de este organismo, no existen los recursos humanos señalados: dos consultores, dos técnicos de sistemas, dos administradores de bases de datos y tres analistas. Sí hay seis analistas programadores. No se tiene constancia de si se realizó este trabajo ni de si fue a cargo de otro contrato*".

De nuevo se vuelve a poner de manifiesto el grave desconocimiento, por parte de los responsables del IMSERSO, de las circunstancias en que se ejecutan los contratos, no pudiendo acreditar, en este contrato, si eran necesarios los trabajos de subsanación, si fueron o no efectivamente desarrollados y, en caso afirmativo, por qué personas y bajo qué relación contractual. En este sentido, hay que incidir en que la ausencia de control sobre el personal que desarrolla los trabajos puede favorecer la prestación de servicios sin amparo de una relación contractual y el acceso a datos personales por parte de personas no autorizadas para ello.

En último lugar, es preciso destacar que, tras la disconformidad planteada por la empresa adjudicataria (mediante escrito de 17 de diciembre de 2013) respecto de los trabajos que figuraban como no desarrollados en los Informes de revisión, las facturas inicialmente rechazadas fueron finalmente abonadas en su totalidad por la entidad gestora. En relación con esta actuación, hay que indicar que el IMSERSO no conserva ninguna información que permita justificar las razones por las que se produjo este pago, pudiendo haber generado un pago indebido de servicios ya que, según se ha certificado al Tribunal por la actual Dirección General de este Instituto "*No existe constancia documental para acreditar la posterior entrega y realización de los trabajos no desarrollados que motivaría el abono de las facturas correspondientes a los meses de junio, julio y agosto, no abonadas inicialmente*".

- Además de lo anterior, la cláusula 10.4 del PPTP, relativa a la transferencia tecnológica, establece que "*Durante la ejecución de los trabajos objeto del contrato, el adjudicatario se compromete, en todo momento, a facilitar a las personas designadas por el IMSERSO, a*

tales efectos, toda la información y documentación que estas soliciten, para disponer de un pleno conocimiento técnico de las circunstancias en que se desarrollan los trabajos, así como de los eventuales problemas que puedan plantearse y de las tecnologías, métodos y herramientas utilizados para resolverlos. La oferta contendrá un Plan de transferencia tecnológica, en el que puede incluirse, entre otras propuestas, la impartición de formación en el entorno tecnológico objeto de la contratación, como prestación adicional sin coste para el IMSERSO".

En consecuencia, y dado que la transferencia tecnológica es un proceso paulatino que debe llevarse a cabo a lo largo de toda la vigencia del contrato, la falta de conocimiento técnico de la aplicación (por parte del personal del IMSERSO) en el momento de la finalización del contrato sería, de nuevo, el resultado de un deficiente seguimiento y control de la ejecución de los trabajos objeto del contrato 462/2012 y una falta de previsión por parte del IMSERSO, que no anticipó debidamente las consecuencias de la finalización de los trabajos por parte de la empresa n.º 1, que llevaba siendo responsable del desarrollo, mantenimiento y adaptación del SISAAD desde el inicio de su funcionamiento.

- En último lugar y a pesar de todo lo anterior, el 7 de agosto de 2013, la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del IMSERSO remitió una carta a la empresa n.º 1 solicitando su disposición a continuar con la prestación del servicio derivado del contrato 462/2012, en las mismas condiciones, desde el 1 de septiembre de 2013 (debido a que el 31 de agosto finalizaba su periodo de ejecución, y el expediente 212/2013, al amparo del cual se realizarían posteriormente, desde 16 de noviembre de 2013, los servicios técnicos de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD, se encontraba aún en fase de tramitación)[45].

  El 8 de agosto de 2013 el representante de dicha empresa muestra su conformidad con la propuesta de continuar prestando los servicios en las mismas condiciones, pero en último término, el 30 de agosto de 2013 (esto es, solo un día antes de finalizar la vigencia del contrato), el entonces Director General del IMSERSO comunica a dicha empresa que "*(…) apreciadas las circunstancias concurrentes en este caso, en especial las dificultades legales para su ejecución administrativa, impiden la continuidad de la prestación de dichos servicios en el mes de septiembre y sucesivos, (…)*", disponiendo que a partir del 1 de septiembre de 2013 "*(…) ya no es necesario el acceso habitual a las dependencias del IMSERSO por personal que hubiese tenido o tenga vinculación con la empresa n.º 1 a los efectos del referido contrato. En consecuencia, antes de la referida fecha, se deberá proceder, en su caso, a retirar de las instalaciones del IMSERSO, los objetos, elementos y materiales personales o de la empresa, que se puedan encontrar en estas dependencias*".

  Ello originó, nuevamente, la existencia de un período entre la finalización del contrato 462/2012 y el inicio del contrato 212/2013 (desde el 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013), durante el cual el mantenimiento y desarrollo del SISAAD no se realizó, aparentemente, bajo el amparo de ningún contrato y tampoco pudo realizarse por el personal propio del IMSERSO, al ser la carencia de recursos humanos la causa principal que justificó la celebración reiterada de estos contratos de servicios técnicos con empresas externas (a modo de ejemplo, la orden de inicio del expediente 462/2012 establece que "*Esta contratación se pretende realizar por la manifiesta insuficiencia de medios humanos y materiales para acometerla directamente*").

[45] En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta que dicha carta fue remitida por la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación de la Dirección General del IMSERSO a la empresa nº 1 de forma unilateral y sin consultar con él.

A continuación se exponen las circunstancias en que se desarrollaron los trabajos objeto del contrato 462/2012 que, más allá de la falta de control y de previsión puestas de manifiesto en este epígrafe, podrían explicar, parcialmente, tanto las reiteradas inconsistencias detectadas en su ejecución, como la falta de transferencia tecnológica y el solapamiento de profesionales pertenecientes a diferentes empresas, provocando la falta de una adecuada transición tecnológica entre una empresa adjudicataria y otra en un sistema de información de especial relevancia para el IMSERSO.

III.3.3. Coexistencia del contrato 462/2012 relativo al mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportan el primer SISAAD con los primeros contratos relacionados con la planificación y desarrollo del segundo SISAAD (NSISAAD)

En la orden de inicio del expediente 462/2012 (fechada el 24 de febrero de 2012), destaca su breve período de ejecución (seis meses, prorrogable por otros seis) en comparación con los contratos de servicios técnicos de soporte y mantenimiento del SISAAD formalizados previa (contrato 166/2008) y posteriormente a él (contratos 212/2013 y 362/2017), todos ellos, con una duración inicial de dos años prorrogables por otros dos (plazo total efectivo de cuatro años en el supuesto de los dos contratos citados en primer término). Tal y como se desprende del análisis de la documentación obrante en otros expedientes de contratación tramitados por el IMSERSO (en fechas próximas a las de este expediente), ello respondió a la decisión adoptada de desarrollar una nueva aplicación informática para soportar el SAAD (el denominado NSISAAD), con ocasión del nombramiento de un nuevo equipo directivo del IMSERSO en enero de 2012.

Esta decisión relativa al desarrollo del NSISAAD tuvo como origen un estudio del sistema de información preexistente, realizado al amparo de un expediente adjudicado, el 16 de marzo de 2012, mediante un contrato menor (expediente 500/2012 "*Servicios para el estudio de la Plataforma SIEBEL en SISAAD*") a la empresa n.º 6, por un importe de 16.520,00 euros (IVA incluido), en cuya ejecución dicha empresa tuvo conocimiento de la estructura y funcionamiento del primer SISAAD. En el estudio emitido por la misma, se plantearon cuatro alternativas: desarrollar desde cero un nuevo sistema de información; adoptar un producto de mercado para servicios sociales con cierto grado de adaptación; modificar el primer SISAAD o implantar uno nuevo a partir de una plataforma ya existente en una CA, sin entrar a valorar la estructura contractual que podría amparar la realización de los trabajos en ninguno de los casos.

De esta manera, y como se observa en el Gráfico n.º 5, ello produjo que durante la ejecución del contrato 462/2012, se llevaran a cabo servicios técnicos relacionados con el desarrollo del que sería el segundo SISAAD (NSISAAD en su versión "GCA1"), al menos, a través de los expedientes 833/2012, 860/2012, 1253/2012 y 1256/2012[46].

En este sentido, cabe de nuevo incidir en que el desarrollo de los distintos módulos que configuraron el primer SISAAD se realizó de manera paulatina mediante contratos únicos sucesivos en los que se concentraban todos los servicios de desarrollo y mantenimiento del sistema, mientras que lo que se produjo después fue un sistema de desarrollo de módulos a través de varios contratos distintos simultáneos en el tiempo, al margen del general de mantenimiento en vigor en cada momento.

Hay que tener en cuenta que la orden de inicio del expediente 833/2012 "*Desarrollo de un Subsistema de Interoperabilidad del SISAAD*" (primer contrato de desarrollo del segundo SISAAD) se aprobó el 24 de agosto de 2012, es decir, una semana antes de la formalización del contrato 462/2012 (efectuada el 1 de septiembre).

De igual forma, la orden de inicio del expediente 1253/2012 "*Desarrollo e implantación de un nuevo sistema de información del SAAD*" se aprobó el 27 de noviembre de 2012, poco después de haberse iniciado la ejecución del contrato 462/2012. Además, la fecha que se fijó inicialmente en

[46] Todos ellos adjudicados a través del sistema de contratación centralizada.

el expediente 1253/2012 como fin de ejecución de los trabajos -31 de agosto de 2013- coincidía exactamente con la fecha de finalización de la prórroga del contrato 462/2012, posiblemente en previsión de que el segundo SISAAD estuviera ya en funcionamiento a dicha fecha, con el nuevo contrato general de desarrollo y mantenimiento del SISAAD en vigor.

Sin embargo, el nuevo contrato principal de soporte y mantenimiento del NSISAAD (que sucedió al contrato 462/2012) derivado del expediente 212/2013, aunque había sido adjudicado a la UTE n.º 1 con fecha de 24 de junio de 2013, a fecha 1 de septiembre de 2013 (fecha en la que debería haber entrado en vigor para asegurar la continuidad en el mantenimiento de los servicios con el expediente anterior) todavía no se había formalizado, como consecuencia de la interposición de dos recursos administrativos por parte de la propia empresa n.º 1 (adjudicataria del contrato 462/2012) basados en un supuesto trato discriminatorio en la valoración de la oferta que había presentado en el procedimiento abierto tramitado en el expediente 212/2013.

En relación con el desarrollo del NSISAAD mediante contratos independientes y de ejecución paralela al principal, este Tribunal considera que, con independencia de la potestad administrativa de los responsables del IMSERSO, carece de toda lógica abonar un importe anual de 2.131.354,80 euros por la realización del mantenimiento y adaptación del SISAAD y abonar de forma paralela un importe de 1.688.115,18 euros por el desarrollo de un nuevo sistema de información, pudiendo haberse llevado a cabo todo en un proyecto único, con el consiguiente ahorro de costes y mejora en la transferencia tecnológica, evitando los defectos de transferencia producidos a lo largo de la ejecución del expediente 462/2012 y, en consecuencia, en el mantenimiento y adaptación del primer SISAAD, así como en su rendimiento, tras dejar de prestar sus servicios en el IMSERSO la empresa n.º 1 y pasar a ser la UTE n.º 1 la adjudicataria de dichos trabajos de desarrollo y mantenimiento.

Y a pesar de la relevancia y magnitud de la información que soporta el SISAAD, durante los años 2012 y 2013 los trabajos de desarrollo del segundo sistema de información y los servicios de mantenimiento y adaptación del primero (el cual fue objeto de continuos ajustes hasta poco antes de su definitiva baja en septiembre de 2015), no formaron parte de un proyecto técnico único, no existiendo constancia en el IMSERSO de la realización de ninguna reunión conjunta de coordinación y trasvase de información entre esta entidad gestora y las empresas implicadas en los servicios técnicos relacionados con los dos SISAAD.

Ni siquiera en el momento de la finalización del contrato 462/2012 (31 de agosto de 2013) coexistió temporalmente personal de la adjudicataria, empresa n.º 1, con personal de la UTE n.º 1, adjudicataria del contrato 212/2013, en primer lugar por no haber sido resuelto todavía a dicha fecha el segundo recurso presentado por la empresa n.º 1 en relación con la adjudicación de este último contrato; pero también, propiciado por la precipitada decisión del IMSERSO, efectuada solo un día antes de la finalización del contrato, de limitar el acceso del personal de dicha empresa a la sede de la entidad.

En consecuencia, el IMSERSO, por razones que se desconocen, no impulsó con carácter previo a la salida de la empresa n.º 1 ni la realización de una adecuada transferencia tecnológica, ni la adquisición del conocimiento técnico necesario por parte de la UTE n.º 1 para la continuación de los trabajos de mantenimiento y adaptación del primer SISAAD con las suficientes garantías de calidad y eficiencia, lo cual hubiera evitado el riesgo añadido de un perjuicio económico para el IMSERSO.

En este punto conviene recordar que, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el IMSERSO, en el mes de noviembre de 2013, reclamó a la empresa n.º 1 el perjuicio económico, estimado en 282.000,00 euros (más IVA), derivado de los trabajos efectuados por personal del Instituto para paliar las deficiencias de los trabajos llevados a cabo por la citada empresa al amparo del contrato 462/2012, así como los trabajos pendientes de desarrollar, lo que inicialmente supuso la devolución de las facturas correspondientes a los meses de junio, julio y agosto de 2013 para que fueran minoradas en dicha cuantía. Y que aunque no consta que dichas deficiencias

fueran subsanadas por la empresa n.º 1 con posterioridad a su salida del IMSERSO, las facturas fueron finalmente abonadas en su totalidad.

Por otro lado, este Tribunal considera que la previsión de un período de adaptación resulta necesaria cuando se produce el trasvase de servicios tecnológicos de una empresa a otra, y así se previó expresamente en la cláusula 8.3 del PPTP del expediente 462/2012 donde en su párrafo primero manifestaba que "*Dada la complejidad y amplitud del sistema y con el fin de adaptar a los profesionales de nueva incorporación al entorno y proyecto a desarrollar, la empresa adjudicataria deberá incorporar un equipo inicial en un plazo mínimo de un mes previo, inmediatamente, a la fecha de inicio de la puesta en marcha del contrato. Este equipo inicial deberá ser equivalente a, como mínimo, el 75 % del equipo medio previsto. Este periodo de adaptación no supondrá coste adicional para el IMSERSO*".

En consecuencia, las eventuales carencias advertidas en los trabajos realizados por la empresa n.º 1 con posterioridad a la finalización del contrato 462/2012 pudieron y debieron ser detectadas con antelación, a lo largo de la vida de este contrato, a través de las reuniones de seguimiento previstas en sus pliegos; y dada la dimensión y complejidad del sistema que soportaba el SAAD, y la decisión de los responsables del IMSERSO de configurar un nuevo sistema informático sin la intervención de la empresa que había diseñado y mantenido durante cinco años el primer SISAAD, la transferencia tecnológica debería haberse hecho de forma gradual, a lo largo de la vida del precitado contrato. Como se ha reiterado, esta situación era evidente ya desde la formalización de dicho contrato, al coincidir en el tiempo con el inicio del expediente 833/2012, mediante el que comienza a desarrollarse el segundo SISAAD.

Por último, en relación con la contratación que rigió los trabajos de mantenimiento y adaptación del primer SISAAD, hay que señalar que, desde el 16 de noviembre de 2013 y hasta su definitiva baja en septiembre de 2015, estos trabajos fueron efectuados al amparo del contrato 212/2013, no pudiendo acreditar tampoco el IMSERSO las personas que llevaron a cabo dichos trabajos y bajo qué relación contractual en el período comprendido desde la finalización del contrato 462/2012 (31 de agosto de 2013) hasta dicha fecha (16 de septiembre de 2013), como se ha expuesto en el subepígrafe anterior.

III.3.4. Contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD

A principios del año 2012, tras el nombramiento de un nuevo equipo directivo en el IMSERSO, se inicia el desarrollo de una nueva aplicación del SAAD (denominada segundo SISAAD o NSISAAD, en su versión GCA1) formalizando, para ello, una serie de contratos de servicios de desarrollo de sistemas de información bajo una estructura contractual compleja y no exenta de controversia (como se expone a continuación) que podría vulnerar los principios que rigen el procedimiento de contratación administrativa.

El primero de los contratos formalizado con esta finalidad es el derivado del expediente 500/2012 *"Servicios para el estudio de la plataforma SIEBEL en SISAAD"*.

Este contrato adjudicado a la empresa n.º 6 mediante contrato menor (CM), por un importe de 16.520,00 euros (IVA incluido), tuvo como objeto la realización de un estudio de la plataforma SIEBEL del primer SISAAD.

De acuerdo con su memoria justificativa se requería "*un estudio profundo de situación, alternativas y posible introducción de mejoras en la adaptación de la solución SISAAD a la plataforma SIEBEL*", así como "*conocer las posibles alternativas de evolución*" de esta aplicación, recogiéndose dicho estudio en un informe "*sobre valoración de los procesos funcionales en SISAAD*" que debía entregarse a la finalización de los trabajos. Sin embargo, entre la documentación obrante en este expediente no figura dicho informe, así como ninguna otra documentación justificativa de los trabajos desarrollados, certificando dicha ausencia la actual Dirección General del IMSERSO, el 24 de abril de 2019, aduciendo su falta de localización. No

obstante, este informe (*"Estudio de la plataforma Siebel en el SISAAD y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO"*) fue finalmente facilitado a este Tribunal, por la empresa adjudicataria, previa petición del IMSERSO.

En dicho informe, tras una breve descripción del primer SISAAD y de sus insuficiencias[47], se proponían cuatro alternativas de actuación: "*Evolucionar la plataforma sobre la nueva versión de SIEBEL*" disponible en el mercado (modificar el primer SISAAD); "*Utilizar una plataforma existente en una CA para adaptarla a los requerimientos del IMSERSO*" (desarrollar un nuevo SISAAD sobre la base de una plataforma ya existente en una CA); adoptar un producto para servicios sociales que permita cierto grado de adaptación a los requerimientos del IMSERSO o desarrollar desde cero un nuevo sistema de información.

Una vez analizadas las ventajas e inconvenientes de cada opción, se proponía en el estudio elegir entre evolucionar la plataforma sobre la nueva versión de SIEBEL o utilizar la plataforma existente en una CA (siendo más favorable a esta última), descartando las otras dos. En concreto, la opción de desarrollar desde cero un nuevo sistema de información era directamente descartada por los importantes riesgos que conllevaba (entre otros, alto riesgo en la implantación por tratarse de una solución no probada, alta dependencia del implantador y tiempo de desarrollo prolongado, entre otros), a pesar de lo cual fue la decisión finalmente adoptada por los responsables del IMSERSO[48].

Con independencia de lo expuesto anteriormente, conviene destacar lo siguiente en relación con la tramitación y ejecución del contrato 500/2012:

- El contrato fue adjudicado directamente, mediante contratación menor, a la empresa n.º 6, única empresa invitada a la oferta, limitando la concurrencia y la posible obtención de mejores condiciones económicas de haber solicitado al menos tres presupuestos[49].

- Si bien el presupuesto presentado por la empresa adjudicataria se encuentra fechado el 15 de marzo de 2012 (un día antes de su adjudicación), su fecha de registro de entrada en el IMSERSO es el 11 de abril (casi un mes después), una vez transcurridos los quince días previstos en la memoria justificativa para la ejecución del contrato.

  Aunque no consta a este Tribunal la verdadera fecha de entrega del presupuesto por parte de la empresa adjudicataria al IMSERSO, del tenor literal del párrafo cuarto de la memoria justificativa de este contrato, relativo a la documentación que debía entregar la empresa adjudicataria al finalizar el contrato ("*Se entregará junto con el documento que recoja la arquitectura y situación inicial del sistema la siguiente documentación: Documento describiendo la arquitectura que entendemos debería ser la más adecuada a las características de la instalación del IMSERSO*"), idéntico en su redacción al que figura en el apartado 5 del presupuesto presentado por la empresa adjudicataria, podría desprenderse que este pudo ser entregado con anterioridad a la elaboración de la memoria justificativa (fechada el 6 de marzo de 2012) e, incluso, tomarse como base para

[47] Entre otras, destacan la insuficiente estructura de hardware y software, el elevado coste de la plataforma y de su mantenimiento, gran dependencia del proveedor y la tendencia de las CCAA a desarrollar sus propias aplicaciones de dependencia, utilizando el SISAAD únicamente como repositorio de información.

[48] Esta información ha sido facilitada por el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 en el trámite de alegaciones, aportando como soporte los documentos *"Plan de mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)"* de 27 de diciembre de 2013, y *"Análisis comparativo de costes para el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SISAAD)"*, de 24 de octubre de 2016, donde figura expresamente que se adoptó la opción de desarrollar desde cero un nuevo sistema de información.

[49] En este sentido, el Informe de Fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicios 2014 y 2015 (n.º 1.189), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2016, recomienda que se "*promueva concurrencia y se soliciten ofertas a varias empresas, puesto que, al existir mayor competencia, podrían obtenerse mejores condiciones económicas*".

su confección, dada la confusión existente entre ejecutante y ofertante patente en el párrafo antedicho ("*… entendemos debería ser…*").

- El plazo de ejecución de quince días fijado en el contrato fue ampliamente superado, ya que el contrato fue suscrito el 16 de marzo de 2012 y sus trabajos se extendieron, al menos, hasta la segunda quincena del mes de mayo (cuando se presentó el estudio inicial realizado, posteriormente ampliado a solicitud del IMSERSO).

- Entre la documentación preceptiva no obrante en el expediente destaca el acta de recepción de los servicios prestados por la empresa adjudicataria. Con respecto a la falta de documentación preceptiva verificada en la tramitación de este expediente en el transcurso de los trabajos de fiscalización desarrollados, los actuales responsables del IMSERSO han manifestado, en las entrevistas realizadas durante los mismos, que una de las causas que podrían justificar esta ausencia de documentación es la de ocultar la verdadera finalidad que la ejecución de este contrato posibilitaba, que no era otra sino la de acceder a información relevante sobre la arquitectura[50] del primer SISAAD desarrollado por la empresa n.º 1 (adjudicataria del contrato 166/2008), pudiendo, de esta forma, sustituir a dicha empresa en el desarrollo y mantenimiento ulterior de la aplicación, ya que la empresa n.º 6 fue subcontratada, posteriormente –como se expone a continuación-, de manera recurrente para la realización de numerosos servicios relacionados con el desarrollo del segundo SISAAD y para el soporte a usuarios y explotación del primer SISAAD en tanto se produjera la migración a PostgreSQL[51].

De lo expuesto hasta ahora, por tanto, se podría considerar que, atendiendo a los términos en que fue redactada la memoria justificativa de este contrato (idénticos a los recogidos en el presupuesto presentado por la empresa finalmente adjudicataria), con anterioridad al inicio de la tramitación del expediente 500/2012 ya existieron contactos dirigidos a adjudicar directamente el contrato a la empresa n.º 6. Asimismo, la realización del objeto del contrato posibilitó el acceso integral de la empresa n.º 6 al funcionamiento del primer SISAAD, pudiendo obtener un minucioso conocimiento del entorno lógico, tecnológico y funcional de dicha aplicación informática. Por último, tan solo unos meses después de la ejecución de este contrato, la empresa n.º 6 fue subcontratada para la realización de diversos trabajos relacionados con el desarrollo del segundo SISAAD y con el mantenimiento y explotación del primer SISAAD, similares a los que había propuesto en su informe, para lo cual se sirvió del conocimiento del SISAAD adquirido previamente en el desarrollo de los trabajos objeto del contrato 500/2012, pudiendo, por tanto, haber vulnerado, incluso, su compromiso de confidencialidad, requerido en la memoria justificativa de este expediente.

Entre otras cuestiones conviene reseñar que la recomendación efectuada (en mayo de 2012) por esta empresa relativa a la necesidad de diseñar un nuevo punto de interoperabilidad[52] fue recogida por el Consejo Territorial del SAAD en su Acuerdo de 10 de julio de 2012, constituyendo el punto de partida del desarrollo del segundo SISAAD.

---

[50] En el trámite de alegaciones, el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta que la única intención de este contrato era la de *"disponer de un primer estudio objetivo de situación del SISAAD",* basándose en el mismo, en ocasiones, como instrumento de planificación del NSISAAD. Al mismo tiempo manifiesta también en sus alegaciones que la empresa nº 6 *"ya intentó verse favorecida, deslealmente, en sus intereses comerciales"* con las conclusiones de dicho estudio, lo cual, no obstante, no evitó que fuera posteriormente contratada, al amparo de contratos adjudicados y ejecutados en el periodo en que el Ex Director ejerció sus funciones en el IMSERSO, para la construcción del NSISAAD aportando componentes tecnológicos de su propiedad, como se expone a lo largo del presente Informe.

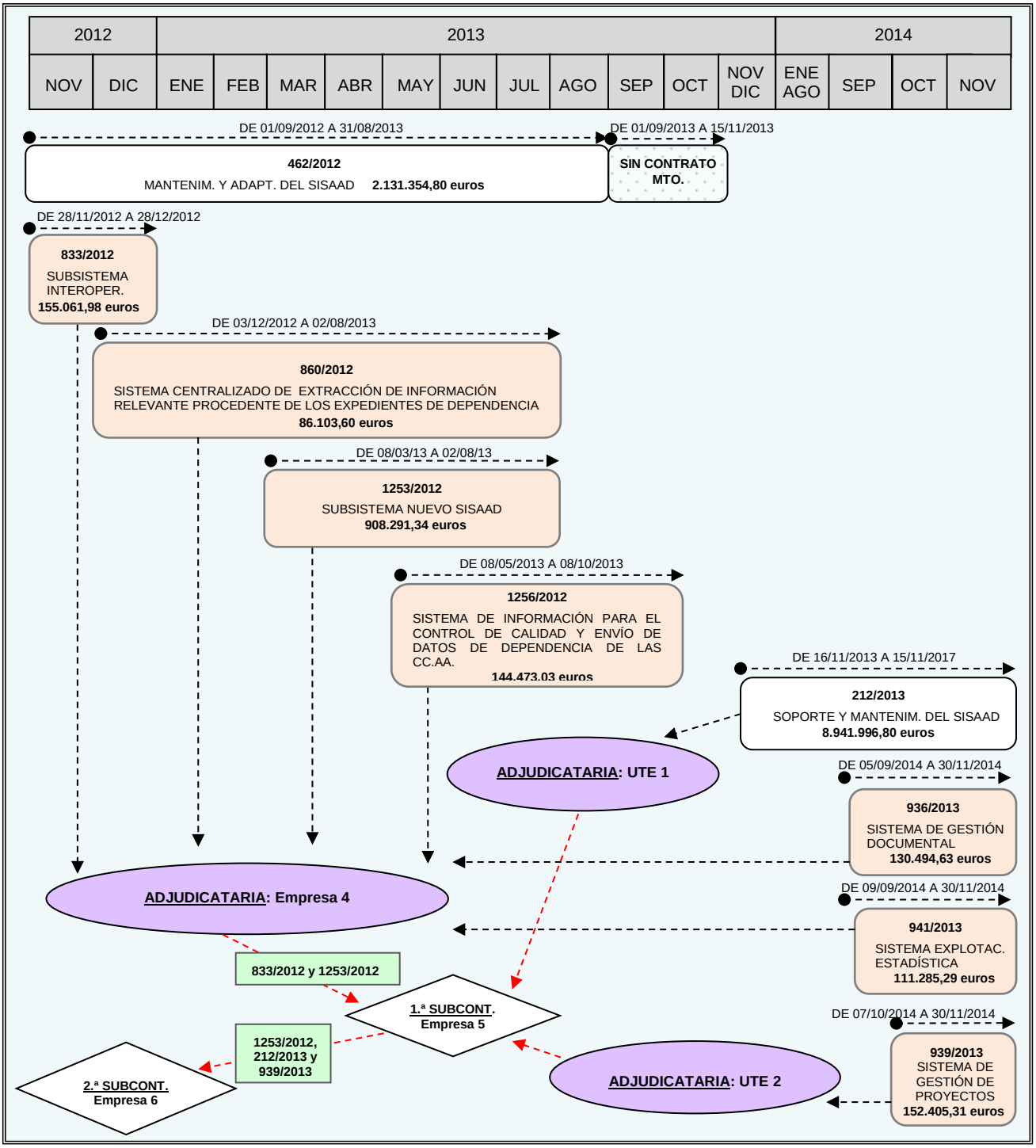
[51] PostgreSQL es un sistema de base de datos de código fuente abierto utilizado para la construcción del NSISAAD. El código fuente es un conjunto de archivos con las instrucciones necesarias, realizadas en un lenguaje de programación, que permite compilar, posteriormente, un programa para que pueda ser utilizado por el usuario de forma directa, tan solo ejecutándolo.

[52] En su informe recomendaba expresamente "*el diseño de una solución global basada en el Esquema Nacional de Interoperabilidad*" de acuerdo con el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Tras la adopción de dicho Acuerdo, a finales del año 2012, y de manera independiente y simultánea en el tiempo a la ejecución del contrato 462/2012 (mantenimiento y adaptación del primer SISAAD) se iniciaron los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD (en su versión GCA1), siendo el primero de ellos el diseño de un subsistema de interoperabilidad (expediente 833/2012) a partir del cual deberían construirse el resto de módulos de esta nueva aplicación informática.

Y como ya se ha indicado, a diferencia del primer SISAAD, cuyo desarrollo se llevó a cabo de manera paulatina, mediante contratos principales sucesivos que englobaron la realización de todos los servicios de desarrollo y mantenimiento del sistema, el diseño e implantación de los módulos de esta nueva aplicación se efectuó mediante la formalización de distintos contratos. El esquema de la contratación de este segundo SISAAD se expone en el siguiente gráfico, donde además se recogen los contratos generales de mantenimiento vigentes en el mismo periodo:

GRÁFICO N.º 7
CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SEGUNDO SISAAD
Periodo 2012/2014



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída de los expedientes de contratación.

Como se observa en el gráfico anterior, el desarrollo del segundo SISAAD (GCA1) se instrumentó principalmente a través de siete expedientes de contratación de servicios técnicos de carácter informático (833/2012, 860/2012, 1253/2012, 1256/2012, 936/2013, 939/2013 y 941/2013), ejecutados en un periodo de dos años (de 28 de noviembre de 2012 a 30 de noviembre de 2014). Como se ha reiterado, estos contratos se tramitaron al margen de los contratos principales de soporte y mantenimiento del primer y segundo SISAAD (expedientes 462/2012 y 212/2013) vigentes en dicho periodo, a pesar de que los trabajos de desarrollo pudieron haberse incardinado en el objeto de estos últimos contratos, máxime cuando al amparo de dichos contratos también

fueron efectuados trabajos de desarrollo adicionales del primer y segundo SISAAD, así como el desarrollo completo del tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2).

De los siete contratos de desarrollo formalizados, seis fueron adjudicados a la empresa n.º 4, por un importe conjunto de 1.535.709,87 euros, y el contrato restante a la UTE n.º 2 por un importe de 152.405,31 euros, adjudicaciones, todas ellas efectuadas mediante el sistema de contratación centralizada de bienes y servicios, al amparo del Acuerdo Marco 26/2011 para la contratación de servicios de desarrollo de sistemas de información.

Con respecto a la utilización del sistema de contratación centralizada de bienes y servicios, al amparo del Acuerdo Marco 26/2011, elegido por el IMSERSO para la contratación de los servicios técnicos de carácter informático en estos siete expedientes, cabe destacar lo siguiente:

- Con carácter general los expedientes fueron tramitados como contratos no sujetos a procedimiento armonizado, al ser su valor estimado inferior al límite máximo establecido legalmente[53], a excepción del expediente 1253/2012, tramitado como contrato sujeto a regulación armonizada al ser su valor estimado igual a 859.488,00 euros (muy próximo al límite máximo legal de 862.000,00 euros aplicable al Acuerdo Marco 26/2011).

- Cinco de estos expedientes (833/2012, 1256/2012, 936/2013, 939/2013 y 941/2013) tramitados como contratos no sujetos a procedimiento armonizado fueron licitados, solicitando ofertas a tan solo tres empresas y otro (860/2012) solicitando oferta a ocho empresas, de acuerdo con la posibilidad prevista en las *"Instrucciones para la tramitación de las segundas licitaciones en el Acuerdo Marco 26/2011"* dictadas por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), si bien no figuraban en ninguno de estos expedientes las razones que justificaron la elección de las empresas consultadas, ni las causas por las que no se invitó a todas las empresas adjudicatarias del Acuerdo Marco, información que preceptivamente debía constar entre la documentación preparatoria.

  La empresa n.º 4 fue la única empresa invitada a participar en todos y cada uno de los procedimientos de licitación de dichos expedientes, resultando finalmente adjudicataria en los expedientes 833/2012, 860/2012, 1256/2012, 936/2013 y 941/2013. Por otra parte, la empresa n.º 1, encargada del desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD hasta el 31 de agosto de 2013, solo fue invitada en el expediente 860/2012.

Este Tribunal considera que la utilización permanente, de esta manera, del sistema de contratación centralizada de bienes y servicios, con independencia de su legalidad, posibilitó la invitación reiterada a la empresa n.º 4 (única empresa consultada en los cinco procedimientos de licitación citados) y, en último término, su adjudicación a la misma, provocando una concentración de adjudicaciones y un incumplimiento de los principios de transparencia, concurrencia e igualdad de trato, que probablemente no se habrían producido si se hubiera utilizado el procedimiento abierto.

Asimismo, como se observa en el gráfico anterior, todas las empresas que resultaron adjudicatarias de los contratos formalizados para el desarrollo y mantenimiento del segundo SISAAD (empresa n.º 4, UTE n.º 1 y UTE n.º 2), subcontrataron con la empresa n.º 5 la realización de los principales trabajos de desarrollo de dicha aplicación (expedientes 833/2012, 1253/2012, 212/2013 y 939/2013) y, esta a su vez, subcontrató con la empresa n.º 6 su ejecución parcial en tres de ellos (expedientes 1253/2012, 212/2013 y 939/2013). A este respecto conviene destacar que tanto la empresa n.º 5 como la n.º 6 no figuraban entre la relación de empresas adjudicatarias, seleccionadas en primera licitación, del Acuerdo Marco 26/2011, motivo por el cual

[53] Límite establecido en 130.000,00 euros (IVA no incluido) para los años 2012 y 2013 (Orden EHA/3479/2011, de 19 de diciembre) y en 134.000,00 euros para 2014 y 2015 (Orden HAP/2425/2013, de 23 de diciembre).

el IMSERSO no pudo invitar a estas empresas a presentar sus ofertas para concurrir en la licitación de estos expedientes.

De estas subcontrataciones se conserva nula o escasa información en el IMSERSO, motivo por el cual se solicitó información al respecto tanto a las empresas adjudicatarias, como a las subcontratadas. Y aunque el resultado de esta solicitud no siempre fue satisfactorio, la información facilitada por algunas empresas subcontratadas ha permitido a este Tribunal constatar la realización de trabajos en determinados periodos, por parte de empresas externas, no amparados por un contrato, así como la subcontratación de la empresa n.º 6 por parte de la empresa n.º 5 por un periodo ininterrumpido de 24 meses (desde el 20 de marzo de 2013), excediendo, con ello, los plazos de vigencia de los contratos formalizados por el IMSERSO con las empresas adjudicatarias para el desarrollo del segundo SISAAD, tal y como se expone posteriormente.

A juicio de este Tribunal, para la configuración de la estructura contractual que soportó la realización de los servicios técnicos subcontratados, fue determinante la adjudicación a la empresa n.º 4 de seis de los siete expedientes de desarrollo del segundo SISAAD. Tal y como se ha expuesto anteriormente, esta fue la única empresa que fue invitada siempre a concurrir a la licitación de los expedientes tramitados a través del Acuerdo Marco 26/2011, y recurrentemente se le otorgaron valoraciones superiores al resto de empresas en la puntuación de los criterios susceptibles de cuantificación mediante un juicio de valor, siempre sobre la base de su "*mayor conocimiento*" del proyecto, para lo cual se habría servido del conocimiento de la arquitectura técnica del SISAAD que tenía la empresa n.º 6, adjudicataria del contrato 500/2012, y que como se ha indicado, fue subcontratada por la empresa n.º 4 en varios expedientes.

Y aunque posteriormente fue objeto de licitación, mediante procedimiento abierto, el soporte y mantenimiento del NSISAAD (expediente 212/2013), en el cual la UTE n.º 5 (conformada por las empresas n.º 4 y n.º 5) fue excluida al incluir la propuesta económica entre la documentación administrativa, dado que el desarrollo de otros tres subsistemas del nuevo SISAAD no se efectuó al amparo del mencionado expediente 212/2013, sino mediante la instrumentación de otros tres contratos independientes (936/2013, 939/2013 y 941/2013 tramitados, de nuevo, mediante el sistema de contratación centralizada), la empresa n.º 4 resultó adjudicataria en dos de ellos.

Todo lo expuesto anteriormente (cuya fundamentación se realiza en los apartados de análisis correspondientes a cada uno de los expedientes de contratación analizados), unido a la reiterada falta de documentación preceptiva en los expedientes de contratación tramitados para el desarrollo del segundo SISAAD, principalmente, la relativa a la documentación justificativa de su ejecución y subcontrataciones efectuadas, así como la correspondiente al control del personal de empresas externas que intervino en los trabajos de desarrollo del sistema informático, denotan una vulneración de los principios de transparencia, concurrencia y de buena gestión financiera que rigen en el ámbito de la contratación pública y que debieron regir las actuaciones del IMSERSO.

También es necesario reseñar que la realización de los trabajos de desarrollo por estas empresas favoreció que, posteriormente, fueran contratadas para llevar a cabo (al margen del contrato principal de soporte y mantenimiento del SISAAD –expediente 212/2013-) el mantenimiento de los subsistemas que habían desarrollado y, finalmente, una de ellas (empresa n.º 5) resultara adjudicataria, mediante su participación en una UTE, de uno de los lotes del último contrato principal de soporte y mantenimiento del SISAAD (expediente 362/2017), donde se prohibía expresamente la subcontratación.

A continuación se detallan los resultados obtenidos del análisis individualizado de los principales expedientes de contratación mencionados formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD –NSISAAD en su versión GCA1- (atendiendo fundamentalmente a su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de aplicación y los PCAP y PPTP que rigieron su contratación), donde se fundamentan las deficiencias e irregularidades señaladas anteriormente.

III.3.4.1. EXPEDIENTE 833/2012 “CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DESARROLLO DE UN SUBSISTEMA DE INTEROPERABILIDAD DEL SISAAD”

El Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD de 10 de julio de 2012 manifestaba que “*para mejorar la transparencia de datos y garantizar su seguridad, así como facilitar todos los procesos y requisitos*”, el IMSERSO pondría a disposición de las CCAA un procedimiento que permitiera la interoperabilidad de sus respectivos sistemas de información con el SISAAD.

Dos días después de la adopción de dicho acuerdo, se elaboró la memoria justificativa del expediente 833/2012 (fundamentada en el informe emitido por la empresa n.º 6 como consecuencia de los trabajos desarrollados en el contrato 500/2012) con la intención de diseñar una solución global ajustada al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), y facilitar “*los intercambios de información, aumentando la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y ahorrando así retrasos y trámites innecesarios*”.

Este contrato fue adjudicado, mediante el sistema de adquisición centralizada (procedimiento no sujeto a regulación armonizada), a la empresa n.º 4 por un importe de 155.061,98 euros, quien subcontrató a la empresa n.º 5 para la ejecución parcial del objeto del contrato, en un porcentaje del 49,57 %.

En la tramitación y ejecución de este contrato se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. Este Tribunal ha verificado que la oferta presentada por la empresa adjudicataria no responde a las necesidades requeridas por el IMSERSO en la memoria justificativa y la documentación integrante del expediente, sino a sus necesidades reales, las cuales no podían ser conocidas por esta empresa salvo que hubiera existido un contacto previo con esta entidad gestora, anterior a la invitación a la oferta, ya que dicha oferta contenía información relevante no incluida en el expediente.

   Así, mientras la memoria justificativa se limitaba a indicar que “*…el IMSERSO se plantea, en la actualidad, la necesidad de mejorar el nivel de servicio de esta plataforma y salvar las lagunas e ineficiencias,... Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se hace necesario disponer de un sistema de interoperabilidad que permita la integración de los sistemas de las Comunidades Autónomas con el sistema del IMSERSO”*, sin plantear la necesidad de implantar un nuevo sistema de información, la oferta presentada por la empresa adjudicataria, al referirse al SISAAD preexistente, manifiesta que *“Este sistema, basado en SIEBEL, tiene unos elevados costes asociados a su mantenimiento de licencias y servicios de la plataforma… Con el fin de dar respuesta a las necesidades actuales y los planteamientos de evolución del IMSERSO se plantea la construcción de un nuevo sistema de información para el SAAD que ofrezca una alta capacidad de interoperación con los sistemas de atención a la Dependencia de las Comunidades Autónomas*”, en clara referencia al contenido del expediente 500/2012 “Servicios para el estudio de la plataforma SIEBEL en SISAAD”, que no obraba entre la documentación integrante del presente expediente 833/2012.

2. Este posible conocimiento previo (por parte de la empresa n.º 4) de las necesidades reales del IMSERSO pudo favorecer la elevada puntación que obtuvo en el apartado “*Coherencia de la solución propuesta*” y, en definitiva, pudo determinar que resultase finalmente adjudicataria del contrato. No obstante, en el expediente facilitado a este Tribunal no figuraban las ofertas de las otras dos empresas consultadas, motivo por el que no se ha podido verificar la inferior puntuación atribuida, en este apartado, a las mismas.

3. Con respecto a la subcontratación parcial del objeto de este contrato, no obra en el expediente la comunicación efectuada por la empresa adjudicataria (empresa n.º 4) al IMSERSO, por escrito, relativa a la parte de la prestación que pretendía subcontratar con la empresa n.º 5 (en la oferta presentada se recoge su participación, pero sin determinar el alcance de los trabajos a

desarrollar), ni la justificación de la aptitud de esta para ejecutar la parte del contrato en base a sus elementos técnicos y humanos, incumpliendo el artículo 227.2.b) del TRLCSP, ni tampoco existe constancia de que el IMSERSO reclamase dicha información.

Asimismo, al analizar el expediente se ha detectado que en la composición del equipo de trabajo que figura en la oferta presentada por la empresa adjudicataria figura personal de la empresa n.º 5, comprobando este Tribunal que la participación del personal de esta última empresa sirvió para que la adjudicataria acreditara la "*Experiencia técnica en la implantación y desarrollo de entornos similares de los servicios sociales*" (el personal de la empresa n.º 5 se encontraba, en su totalidad, desarrollando trabajos para el sistema de información de dependencia de una CA).

Además de lo anterior, es de destacar que el IMSERSO no dispone de ningún tipo de información acreditativa de los trabajos desarrollados por el personal de la empresa n.º 5 (ocho personas) asignados al contrato, a pesar de que, de acuerdo con los perfiles definidos en la oferta, les correspondía ejecutar gran parte de los trabajos de programación del subsistema contratado (1.864 horas de las 3.760 horas totales contratadas -49,57 %-).

Ante la ausencia de documentación obrante en el expediente, y dada la relevancia de la subcontratación efectuada, este Tribunal solicitó, por conducto del IMSERSO, tanto a la empresa adjudicataria como a la subcontratada, copia de los contratos formalizados, en su caso, para la realización parcial del objeto del contrato, así como la documentación acreditativa de la solvencia técnica y financiera de la empresa subcontratada y la justificación de los pagos efectuados en virtud de dichos contratos. A este respecto, tanto la empresa n.º 4 como la n.º 5 adujeron no disponer de información dado el tiempo transcurrido, motivo por el cual este Tribunal no ha podido valorar la legalidad de las condiciones en que se desarrolló la subcontratación del objeto de este contrato, ni tampoco el porcentaje realmente ejecutado por la empresa n.º 5.

4. En relación con la ejecución del contrato, es necesario manifestar, en primer lugar, que el contrato fue formalizado por la Dirección General de Patrimonio del Estado (DGPE) el 28 de noviembre de 2012, emitiendo la empresa n.º 4 su factura por los servicios prestados el 10 de diciembre de ese mismo año, es decir, tan solo doce días después, cuando el plazo de ejecución fijado inicialmente ascendía a treinta días.

   Asimismo, el 13 de diciembre de 2012 el IMSERSO recepcionó los servicios efectuados, si bien en el acta de recepción no figuraba la aportación de ningún documento entregable ni tampoco se facilitaba el código fuente elaborado. Solicitada esta información a la actual Dirección General del IMSERSO, mediante escrito de 17 de mayo de 2019, certificó la imposibilidad de aportar la documentación justificativa de la realización del objeto del contrato requerida, así como las actas de las reuniones de seguimiento y la acreditación de la recepción de los entregables del contrato.

   Este Tribunal considera altamente improbable que, debido a la naturaleza del objeto de este contrato (desarrollo de un subsistema de interoperabilidad) y a la estructura de los trabajos diseñada en la oferta técnica presentada, la empresa n.º 4, pudiera desarrollar los mismos en tan escaso periodo de tiempo (doce días) de no disponer de un diseño previo, máxime cuando la propia empresa adjudicataria en su oferta presentó un cronograma de las tareas a desarrollar, para cuya ejecución, y sobre la base de una jornada laboral de ocho horas, estimaba un tiempo de ejecución de seis semanas (superando en dos semanas el plazo establecido en el contrato formalizado con el IMSERSO).

   El único documento, relacionado con el objeto de este contrato, al que ha tenido acceso este Tribunal figuraba entre la documentación facilitada en el expediente 1253/2012 cuyo objeto era la contratación de los servicios de desarrollo e implantación de un nuevo sistema de información del SAAD. Este documento denominado "*Requisitos funcionales y técnicos de*

interoperabilidad con Comunidades Autónomas" recogía los sucesivos cambios y desarrollos sufridos en el subsistema de interoperabilidad desde su creación hasta el 27 de marzo de 2014.

En este documento se recogen dos modificaciones del punto de interoperabilidad realizadas el 29 de enero y 15 de febrero de 2013, fechas muy posteriores a la terminación de los trabajos objeto del contrato 833/2012 (10 de diciembre de 2012) y anteriores al inicio de la ejecución del contrato 1253/2012 (8 de marzo de 2013). Además, según se indica en este documento, la autoría de dichas modificaciones no habría correspondido al personal de la empresa adjudicataria del contrato 833/2012 (empresa n.º 4) ni de la subcontratada para su ejecución (empresa n.º 5), sino personal de la empresa n.º 6 que, como se ha indicado, había recomendado el diseño del punto de interoperabilidad en el informe emitido como resultado de los trabajos desarrollados en ejecución del contrato 500/2012, del que había sido adjudicataria.

Según la información facilitada por la empresa n.º 6, a instancias de este Tribunal, dicha empresa no habría sido subcontratada para la ejecución del contrato 833/2012, pero sí fue subcontratada (por la empresa n.º 5) para la ejecución de los contratos principales de desarrollo y mantenimiento del NSISAAD (expedientes 1253/2012 y 212/2013), posteriores a él, y en concreto, en el acuerdo de colaboración de 20 de marzo de 2013 suscrito entre ambas empresas, se establece expresamente que la empresa n.º 6 será la responsable del desarrollo del subsistema de interoperabilidad.

Además de por lo expuesto anteriormente, la participación efectiva de la empresa n.º 6 en el desarrollo del subsistema de interoperabilidad queda corroborada asimismo por lo recogido en la oferta presentada por la UTE nº 6, formada entre la empresa n.º 6 y la empresa n.º 4, al PA de licitación del último contrato de mantenimiento y soporte del tercer SISAAD (expediente 362/2017), donde se indica que ambas empresas "*fueron responsables de la construcción de gran parte de los aplicativos que componen el SISAAD, y en particular del punto de interoperabilidad y el de servicios generales (…), por lo que contamos con un importante conocimiento del entorno y componentes tecnológicos y de la funcionalidad de los mismos*".

Todo lo expuesto anteriormente, unido a la falta de información acreditativa del personal ajeno al IMSERSO que accedió a la aplicación, así como de su perfil de acceso y fechas de inicio y cese de sus permisos, conduce a pensar que los trabajos realizados por la empresa n.º 6 se habrían efectuado sin una cobertura legal adecuada, vulnerándose no solo la normativa aplicable en materia de contratación administrativa, sino también lo dispuesto en el precitado artículo 12 de la LOPD, relativo al acceso a datos por cuenta de terceros.

Asimismo, lleva a concluir que los trabajos de desarrollo del punto de interoperabilidad objeto del contrato 833/2012 no habrían culminado a la fecha de expedición de la factura por la empresa n.º 4 –tan solo 12 días tras la formalización del contrato-, lo que no impidió que dichos trabajos fueran certificados de conformidad, recepcionados y abonados por el IMSERSO.

III.3.4.2. EXPEDIENTE 1253/2012 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SAAD"

El 27 de noviembre de 2012 se ordena el inicio de este expediente, constituyendo el primer documento oficial donde se manifiesta la voluntad del IMSERSO de implantar un nuevo sistema de información. De acuerdo con su memoria justificativa, este nuevo sistema sería "*más sostenible, abierto y flexible que el primer SISAAD*", evitando sus elevados costes de mantenimiento y estaría compuesto por un conjunto de subsistemas (servicios generales, gestión, pagos y liquidaciones, estadísticas y tickets de servicio).

Además, la empresa que resultase adjudicataria debía diseñar y ejecutar un plan de transición entre los dos SISAAD, un plan de formación, así como la migración de los datos del primer al segundo SISAAD, debiendo estar en condiciones de pleno funcionamiento y entrada en

producción el 31 de agosto de 2013 (coincidiendo con la finalización del plazo de ejecución del contrato 462/2012 –mantenimiento y adaptación del primer SISAAD- y la fecha prevista de inicio de vigencia del expediente 212/2013 –soporte y mantenimiento del SISAAD-).

Este contrato fue adjudicado, mediante el sistema de adquisición centralizada (procedimiento sujeto a regulación armonizada) a la empresa n.º 4 por un importe de 908.291,34 euros.

En la tramitación y ejecución de este contrato se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

1. En el expediente aportado a este Tribunal no consta copia de las ofertas presentadas por las otras tres empresas interesadas en participar en esta licitación, motivo por el cual no se ha podido constatar la diferencia apreciada por el IMSERSO en el criterio relativo a la coherencia de la solución presentada por la empresa adjudicataria de este contrato.

   En relación con la valoración de las ofertas presentadas, la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del IMSERSO, con respecto a los criterios susceptibles de cuantificación mediante juicio de valor que figuraban en la oferta técnica ("*Metodología y herramientas para la calidad del servicio*", "*Condiciones de ejecución y entrega del servicio*" y "*Modelo de mejora de procesos*"), tras sugerir incoherencias advertidas entre la memoria técnica y el informe de valoración en las puntuaciones, declaró expresamente que "*(…) no se concretan con claridad los aspectos o condicionantes en virtud de los cuales se va a otorgar una determinada puntuación a cada una de las ofertas de los licitadores. Así, posteriormente, estos criterios son ampliados y desarrollados en el informe técnico, estableciéndose subcriterios dentro de cada uno de ellos para aclarar la puntuación otorgada al criterio global, incumpliéndose los principios de publicidad y transparencia que han de regir la actuación de la Administración en el ámbito de la contratación, según lo establecido en los artículos 1 y 139 del TRLCSP, al no proporcionar toda la información a los licitadores, los cuales presentan sus ofertas sin conocer lo que se va a valorar y cómo va a valorarse*".

   A estos efectos, el IMSERSO valoró positivamente la participación previa, declarada por la empresa adjudicataria en su oferta, en los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD efectuados bajo el contrato 833/2012 ("*Partiendo del conocimiento adquirido en la reciente ejecución del proyecto de interoperabilidad, (…) somos la compañía que ha desarrollado (…) el punto de interoperabilidad con el que deberán integrarse los subsistemas que integran el nuevo sistema de información*"). No obstante, para la adjudicación de este contrato, la empresa n.º 4, tal y como se ha indicado previamente, podría haber dispuesto de la colaboración de la empresa n.º 6, quien conocía el primer SISAAD y propuso su modificación (informe emitido en el contrato 500/2012), de manera que la realización de los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD al amparo de este contrato pudo ser el punto de partida de las posteriores adjudicaciones a la empresa n.º 4, debido a la evidente ventaja competitiva que le suponía su participación previa en el desarrollo de esta aplicación, tomada recurrentemente en consideración para otorgarle en la valoración de criterios susceptibles de cuantificación mediante juicio de valor una puntuación superior a la de sus empresas competidoras.

2. Para la ejecución parcial de este contrato (formalizado el 8 de marzo de 2013 por la DGPE) la empresa n.º 4 subcontrató, al igual que en el contrato 833/2012, a la empresa n.º 5, quien a su vez, tal y como se acredita en el punto siguiente, subcontrató a la empresa n.º 6 (principal conocedora del SISAAD al haber realizado el estudio de SIEBEL y venir desarrollando trabajos desde, al menos, enero de 2013 relativos al subsistema de interoperabilidad).

   Así, la empresa n.º 4 en su oferta recogía la intención de colaborar con la empresa n.º 5 "*para la ejecución de parte de los trabajos a desarrollar*" y justificaba su elección como subcontratista basándose fundamentalmente en su experiencia en el análisis, diseño y desarrollo de sistemas de información similares al objeto de la propuesta, así como contar en su equipo con profesionales expertos en servicios sociales ("*colabora con* (una CA) *en el análisis, diseño y*

desarrollo del Sistema de Información (…) de Atención a la Dependencia desde el inicio de la vigencia de la Ley de Dependencia"), pero no especificaba ni la parte del contrato objeto de subcontratación ni el importe de la misma, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 227.2.b) del TRLCSP.

De nuevo, el IMSERSO no ha aportado a este Tribunal ninguna información relativa a la subcontratación objeto de este contrato (aun cuando esta información debía formar parte de la documentación preceptiva de gestión, seguimiento y control de calidad inherente al desarrollo del proyecto), así como sobre el personal de las empresas externas asignado al mismo, a pesar de que necesariamente tuvo que conocer su identidad para autorizar su entrada en el IMSERSO y otorgarle los oportunos permisos de acceso al SISAAD.

Por ello, este Tribunal, a través del IMSERSO, solicitó a la empresa adjudicataria y a la subcontratada, entre otra documentación, copia de los contratos formalizados entre ellas, así como la documentación acreditativa de la solvencia técnica y financiera de la empresa subcontratada y la justificación de los pagos realizados, no remitiendo dichas empresas documentación alguna al respecto, alegando su falta de localización.

3. Si bien, como se ha indicado, ni el IMSERSO, ni las empresas adjudicataria (empresa n.º 4) y subcontratada (empresa n.º 5) han facilitado información al respecto, este Tribunal ha podido verificar la existencia de una segunda subcontratación, derivada de la documentación aportada por la empresa n.º 6, donde manifiesta que fue subcontratada por la empresa n.º 5 para la ejecución de los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD, aportando para ello el ya citado anteriormente acuerdo de colaboración (de 20 de marzo de 2013) suscrito entre ambas empresas (n.º 5 y 6) "*para el proyecto del IMSERSO cuyo objeto es el diseño, construcción y posterior soporte del nuevo SISAAD*", documento al que se adjuntaron las facturas giradas por la empresa n.º 6 a la n.º 5.

   En este punto conviene recordar que la empresa n.º 4 resultó adjudicataria de los principales contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD (expedientes 833/2012 y 1253/2012), los cuales fueron adjudicados mediante el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios basado en el Acuerdo Marco 26/2011, entre cuyos adjudicatarios seleccionados en primera licitación no se encontraban ni la empresa n.º 5 ni la n.º 6.

   Sin embargo, de acuerdo con los términos en que se encuentra redactado el acuerdo de 20 de marzo de 2013, suscrito entre la empresa n.º 5 y la empresa n.º 6, se deduce que el desarrollo de los principales subsistemas del segundo SISAAD, así como la migración de la información del primer al segundo sistema de información, iba a ser encomendada a estas empresas, lo cual se fundamenta en las siguientes cláusulas de dicho acuerdo:

   - Su cláusula tercera (Definición de las responsabilidades del desarrollo) establecía el siguiente compromiso entre estas empresas:

     - Los subsistemas de interoperabilidad, servicios generales y migración serían desarrollados por la empresa n.º 6 (segunda subcontratada).

     - Los subsistemas de pagos y de gestión serían desarrollados por la empresa n.º 5 (primera subcontratada).

     Dentro del objeto de este acuerdo se recogían trabajos de desarrollo (en concreto los relativos al desarrollo del subsistema de interoperabilidad) que no estaban incluidos en el objeto del contrato 1253/2012. Ello corroboraría que dichos trabajos (que fueron objeto del contrato 833/2012) no culminaron en diciembre de 2012 –como figura en el acta de recepción suscrita por el IMSERSO- y, por ello, se incluyeron en el objeto de este subcontrato. En realidad, los trabajos de desarrollo del punto de interoperabilidad (de acuerdo con el documento "*Requisitos funcionales y técnicos de interoperabilidad*

con Comunidades Autónomas") se habrían extendido, de forma ininterrumpida, desde su creación hasta el 14 de marzo de 2014, siendo el autor de las distintas versiones de estos trabajos personal perteneciente a la empresa n.º 6.

Asimismo, a pesar de la escasa documentación aportada a este Tribunal, en ninguno de los documentos facilitados (v.gr.: documentos de diseño de los subsistemas, esquemas de los subsistemas, entre otros) figuraba la participación de personal de la empresa adjudicataria del contrato (empresa n.º 4), lo cual corrobora que el desarrollo de los subsistemas del segundo SISAAD incluidos en el expediente 1253/2012 (a excepción del subsistema de gestión de tickets y explotación estadística) fue realizado principalmente por personal perteneciente a empresas subcontratadas.

- Especialmente significativa es su cláusula decimotercera, donde se regula la duración de este acuerdo, el cual entró en vigor el día de su firma (20 de marzo de 2013) y extendía su vigencia hasta el 19 de marzo de 2015, previéndose su prórroga automática, salvo denuncia expresa de alguna de las partes.

  A este respecto es necesario manifestar que el contrato formalizado entre el IMSERSO y la empresa n.º 4 que amparaba los trabajos de desarrollo de los subsistemas del NSISAAD (expediente 1253/2012) finalizaba su vigencia el 2 de agosto de 2013. En consecuencia, la vigencia establecida en el acuerdo de 20 de marzo de 2013, formalizado entre las empresas subcontratadas (n.º 5 y 6), que abarcaba un plazo de dos años ininterrumpidos, no era acorde con el plazo establecido en el contrato formalizado entre el IMSERSO y la empresa adjudicataria (n.º 4) para el desarrollo de los trabajos objeto del contrato. Y además, a la fecha de la firma de este acuerdo ya se había iniciado la tramitación del expediente 212/2013, cuyo objeto era el soporte y mantenimiento del SISAAD, y con cuyo plazo de vigencia (dos años prorrogables por el mismo periodo) es coincidente el del acuerdo de 20 de marzo de 2013. Con posterioridad, en el subepígrafe correspondiente, se incluye una exposición detallada del plazo inicialmente previsto en el expediente 212/2013 y de las circunstancias concretas que se produjeron en el mismo, como resultado de las cuales fue subcontratada la empresa n.º 5, la cual, a su vez, procedió a la subcontratación de la empresa n.º 6 para el mantenimiento y soporte del SAAD.

- En relación con el precio, la cláusula quinta del precitado acuerdo se expresa en estos términos: "*Para el dimensionamiento adecuado del proyecto la empresa n.º 6 ha emitido una propuesta/presupuesto con el detalle de tiempos y coste por la realización de los subsistemas inicialmente asignados a esta para su desarrollo*. *El presupuesto que forma parte de este contrato como anexo ha sido aceptado por la empresa n.º 5 y constituye un pedido formal a la empresa n.º 6 de los trabajos definidos en el mismo*".

  Este anexo no ha sido aportado a este Tribunal a pesar de su solicitud expresa. Así, en respuesta a dicha solicitud, la empresa n.º 6 manifiesta que el citado anexo así como el referido a la propuesta de la empresa n.º 5 a la adjudicataria principal del contrato (que también debía anexarse al acuerdo) nunca llegaron a aportarse por ambas partes para su firma e inclusión en el acuerdo.

- También resulta reveladora la cláusula quinta del acuerdo cuando se manifiesta que "*Las partes hacen constar que existe una parte del coste de sus servicios de desarrollo que no está cubierta por los presupuestos habilitados actualmente por el IMSERSO, debido a la ampliación del alcance original definido en el proyecto. Ambas compañías valoran que la ampliación del alcance original del proyecto supone un sobrecoste para ambas compañías que asciende a 356.000,00 euros.*

  A pesar de este hecho, ambas compañías han decidido llevar a cabo la ejecución del alcance global del proyecto, pactando que, en caso de obtener cualquier tipo de

compensación, ya sea por este importe o por cualquier otro, por cualquiera de las partes se repartiría proporcionalmente entre ambas compañías, según los presupuestos asignados a cada una de ellas".

Del tenor literal de esta cláusula se desprende la existencia, entre ambas empresas, de un acuerdo previo a la formalización del suscrito con fecha 20 de marzo de 2013, cuyo presupuesto fue confeccionado bajo la perspectiva de la realización de unos trabajos de menor alcance que los que efectivamente fueron finalmente objeto del mismo, y que suponía *"un sobrecoste para ambas compañías"* cifrado en 356.000,00 euros. De esta manera, a juicio de este Tribunal, se pondría en evidencia una clara alteración del procedimiento de contratación pública, derivada del reparto de los trabajos específicos en que consistió el desarrollo del segundo SISAAD, cuantificados con anterioridad a la formalización del expediente 1253/2012, evidenciando con ello la presunción que tenían dichas empresas de resultar subcontratadas para la realización de estos trabajos.

- Por último, también conviene reseñar lo dispuesto en la cláusula tercera *in fine,* relativa al acceso al entorno de desarrollo del segundo SISAAD, en virtud de la cual la empresa n.º 5 facilitaba a la empresa n.º 6 "*acceso al entorno de desarrollo a través de una red privada virtual (VPN)*", obligando además la cláusula decimocuarta a las partes a "*mantener como confidencial tanto la propia existencia como el contenido del presente acuerdo*", términos que colisionan con el principio de transparencia que debe imperar en la contratación pública y que podrían comprometer la observancia de lo dispuesto en la LOPD si, efectivamente, no se produjo el debido consentimiento del IMSERSO para el acceso de la empresa n.º 6 al entorno de desarrollo del SISAAD*.*

4. El acuerdo de 20 de marzo de 2013 (formalizado entre las empresas n.º 5 y n.º 6) no recoge mención alguna al desarrollo de los subsistemas de gestión de tickets de servicio y explotación estadística, los cuales formaban parte del objeto de este contrato (expediente 1253/2012), de lo cual se deriva que la ejecución de estos desarrollos correspondía a la empresa adjudicataria (empresa n.º 4). Sin embargo, en el expediente no existe ninguna documentación que evidencie su desarrollo. Prueba de la ausencia del desarrollo de estos subsistemas es su posterior desarrollo al amparo de dos contratos independientes: el expediente 939/2013 "*Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia*", adjudicado por un importe de 152.405,31 euros a la UTE n.º 2, quien a su vez los subcontrató con la empresa n.º 5, y esta con la empresa n.º 6; y el expediente 941/2013 "*Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema de explotación estadística en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia*"*,* adjudicado por un importe de 111.285,29 euros, a la empresa n.º 4, quien a su vez subcontrató con la empresa n.º 9. Con posterioridad, en el subepígrafe correspondiente, se exponen las circunstancias particulares de cada uno de estos dos contratos.

   A pesar de la falta de desarrollo e implementación de estos dos subsistemas, el IMSERSO abonó a la empresa n.º 4 la totalidad del importe de adjudicación del contrato 1253/2012, sin exigir ninguna penalización por los trabajos no desarrollados, lo que supuso, en definitiva, un sobrecoste para el IMSERSO cuya cuantía podría estimarse en 263.690,60 euros, derivado de la suma del importe de adjudicación de los dos contratos suscritos ulteriormente por el IMSERSO para la ejecución de los trabajos que ya habían sido objeto de contratación y pago al amparo del contrato 1253/2012.

5. En relación con el plazo de ejecución, la memoria justificativa preveía que los trabajos objeto del contrato 1253/2012 debían concluir el 31 de agosto de 2013, motivo por el cual, la empresa n.º 4, en su oferta, se comprometió a ejecutar el desarrollo de los mismos en un plazo de 21 semanas y, por ello, en el proceso de valoración de las ofertas obtuvo la máxima puntuación otorgable en el apartado correspondiente a la reducción del plazo de ejecución del contrato.

Sin embargo, dicho plazo fue ampliamente superado, ya que, transcurridas las 21 semanas desde la formalización del contrato (8 de marzo de 2013), la empresa n.º 4 solo había entregado los resultados correspondientes al primer hito del contrato, no procediendo a la entrega del último hito hasta el 23 de octubre de 2013.

A pesar del retraso de casi doce semanas en la ejecución del proyecto, el IMSERSO no impuso a la empresa adjudicataria (n.º 4) las penalidades diarias previstas en el artículo 212.4 del TRLCSP para los casos en que el contratista, por causas imputables al mismo, hubiera incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, las cuales podrían haber ascendido, de acuerdo con la estimación efectuada por este Tribunal, a un total de 14.896,12 euros.

De todo lo expuesto anteriormente, se deduce un elevado riesgo de que el desarrollo del segundo SISAAD, llevado a cabo, en distinta medida, por las empresas n.º 4, 5 y 6, se encontrara previamente acordado, fundamentado en las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, la oferta presentada por la empresa adjudicataria no especificaba la parte del contrato que se pretendía subcontratar, ni el importe de dicha subcontratación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 227.2.b) del TRLCSP.

  Asimismo, entre la documentación aportada a este Tribunal no figura ninguna información que permita constatar que la empresa n.º 4 informó al IMSERSO sobre la segunda subcontratación de la empresa n.º 6 efectuada por la empresa n.º 5, así como del reparto de trabajos acordado entre ambas empresas.

  Por su parte, el IMSERSO no solicitó ninguna información a la empresa adjudicataria con respecto a las subcontrataciones efectuadas, con el fin de llevar a cabo un adecuado control de la ejecución del contrato. Y, asimismo, es muy relevante la reiterada ausencia de documentación verificada en los expedientes tramitados para el desarrollo del segundo SISAAD, así como la recurrente remisión, efectuada por todas las partes (IMSERSO y empresas contratada y subcontratadas) al tiempo transcurrido desde la ejecución de este contrato, motivo por el cual no se custodia dicha documentación.

- El IMSERSO tuvo necesariamente que autorizar los permisos de acceso del personal de estas empresas externas, tanto a sus instalaciones como al SISAAD, hechos sobre los que tampoco existe ninguna constancia en dicho Instituto, así como de la preceptiva documentación de gestión, seguimiento y control de calidad inherente al desarrollo del segundo SISAAD.

- Entre la documentación facilitada a este Tribunal no figura la participación de la empresa n.º 6 en el desarrollo de los trabajos. Sin embargo, este Tribunal ha verificado su subcontratación en el desarrollo del segundo SISAAD debido a la información obrante en otros expedientes tramitados con posterioridad y por la autoría de los documentos entregables de algunos contratos, debiendo recurrir a la propia empresa para obtener el acuerdo de colaboración suscrito entre las empresas n.º 5 y 6 con fecha 20 de marzo de 2013, ya que ni el IMSERSO, ni la empresa n.º 4 (adjudicataria) ni la empresa n.º 5 (primera subcontratada) pudieron localizar ni aportar ninguna información al respecto.

- Los términos en los que fue redactado el acuerdo de 20 de marzo de 2013 son reveladores de la posible existencia de un acuerdo previo –entre las empresas n.º 5 y 6- al inicio del plazo de ejecución del contrato 1253/2012, que solo se sustentaría bajo la certeza de que podían ser subcontratadas para la realización de los trabajos por la empresa n.º 4 (finalmente adjudicataria). Incluso, estimaron una diferencia con respecto al importe inicialmente previsto de 356.000,00 euros, por una "*ampliación del alcance*

original del proyecto", a pesar de lo cual aceptaron ejecutar el proyecto a expensas de futuras compensaciones.

Asimismo, el plazo de vigencia establecido en el acuerdo de 20 de marzo de 2013, superior en un año y medio al plazo de vigencia fijado en el contrato 1253/2012 (en el que se fundamenta) denotaría que a la certeza de ser subcontratadas para la realización de los trabajos objeto de este contrato se uniría la presunción de ser subcontratadas, posteriormente, en el futuro contrato relacionado con el mantenimiento y adaptación del SISAAD, previsión que finalmente se produjo al ser subcontratadas por la UTE n.º 1 al amparo del contrato 212/2013.

Esta situación se puede ver agravada por el riesgo adicional derivado de que los diferentes contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD fueron tramitados mediante el sistema de adquisición de bienes y servicios de contratación centralizada basados en el Acuerdo Marco 26/2011, no sujetos a regulación armonizada, procedimientos donde la única empresa que siempre fue objeto de consulta resultó ser la empresa n.º 4, quien posteriormente procedió a subcontratar los servicios con la empresa n.º 5 y esta, a su vez, con la empresa n.º 6.

III.3.4.3. CONTRATACIÓN DE OTROS SERVICIOS TÉCNICOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO RELACIONADOS CON EL SISAAD (EXPEDIENTES 860/2012 Y 1256/2012)

Estos contratos fueron adjudicados -mediante el sistema de adquisición centralizada, al amparo del Acuerdo Marco 26/2011, y clasificados como contratos no sujetos a regulación armonizada- de nuevo a la empresa n.º 4. En el contrato 860/2012 se solicitó oferta a ocho empresas y en el contrato 1256/2012 tan solo a tres, si bien en ninguno de estos expedientes figuraban las causas por las que no se invitó a todas las empresas adjudicatarias del Acuerdo Marco ni las razones que justificaron la elección de las empresas consultadas, entre las cuales la que resultó adjudicataria fue la única empresa invitada a la oferta en ambas licitaciones.

La ejecución de estos contratos se solapó, en el tiempo, con los trabajos derivados de los contratos 462/2012 ("*Mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportan el SAAD*") y 1253/2012 ("*Desarrollo e implantación de un nuevo sistema de información del SAAD*"), de manera que durante el periodo comprendido entre el 8 de mayo y el 2 de agosto de 2013 se produjo la ejecución simultánea, por parte de la misma empresa, de tres contratos relativos al desarrollo del segundo SISAAD (contratos 860/2012, 1253/2012 y 1256/2012).

Con respecto al expediente 860/2012 "*Contratación de servicios informáticos para el diseño, desarrollo e implantación de un sistema centralizado de extracción de información relevante procedente de los expedientes de la dependencia*", adjudicado por un importe de 86.103,60 euros y cuyo contrato fue formalizado el 3 de diciembre de 2012, conviene realizar las siguientes consideraciones:

1. El objeto de este contrato, de acuerdo con su memoria justificativa, fue la puesta en producción de un "*sistema centralizado de extracción de información*" que permitiera la explotación de los indicadores del SAAD, objeto que, a juicio de este Tribunal, tendría cabida dentro del expediente 462/2012, en vigor durante este periodo. Tal y como se ha indicado en el epígrafe III.3.3, la cláusula 3 del PPTP que rigió la contratación del expediente 462/2012 indicaba que el objeto del contrato comprendía el mantenimiento adaptativo, perfectivo, evolutivo y la puesta en marcha de nuevas funcionalidades (actividades no planificadas, nuevos desarrollos y los trabajos de soporte relacionados con los mismos) del SISAAD, aplicación que ya contaba con un módulo específico de explotación estadística.

2. Cinco empresas presentaron su oferta, siendo adjudicado el contrato finalmente a la empresa n.º 4. Este Tribunal ha observado una significativa diferencia entre la calidad y el

contenido de las ofertas presentadas por las cuatro empresas que no resultaron adjudicatarias (donde se recogía una descripción más minuciosa de la solución técnica propuesta y del currículum del personal asignado al proyecto) y la presentada por la empresa adjudicataria, que se limitaba a realizar una breve descripción de la solución ofertada, coincidente básicamente con la memoria justificativa del contrato, y de la acreditación de su solvencia técnica, obteniendo, sin embargo, la puntuación máxima en el criterio de valoración relativo a la coherencia de la solución propuesta.

En relación con el personal asignado por la empresa a este proyecto es necesario manifestar que tres de las cuatro personas asignadas ya habían participado en la ejecución del contrato 833/2012, también adjudicado a la empresa n.º 4. A dos de estas personas se les otorgaba una categoría inferior en la oferta del expediente 860/2012 con respecto a la recogida en el anterior expediente (el jefe de proyecto figuraba en el último expediente como analista y el arquitecto de sistemas era ahora técnico de bases de datos) lo que conllevó la puntuación máxima en el criterio de valoración referido a la *"experiencia técnica en la implantación y desarrollo de entornos similares de los servicios sociales"* ya que, con esta forma de actuación, perfiles de categoría inferior resultaban ser poseedores de una experiencia profesional superior a la habitual en el mercado en personas con dicho perfil.

3. El plazo de ejecución del contrato (8 meses) no guarda coherencia con la facturación de los trabajos desarrollados y con su correspondiente certificación de conformidad por parte del IMSERSO, ya que a la fecha de emisión de la primera factura (12 de diciembre de 2012, nueve días después de su formalización) es bastante improbable que se hubiera realizado el 42,16 % de los trabajos previstos inicialmente, los cuales fueron facturados por un total de 36.300,00 euros. Asimismo, tampoco es coherente la facturación realizada el 3 de diciembre de 2013 por el resto del contrato (46.803,60 euros), ya que los trabajos debían haber finalizado cuatro meses antes.

4. El IMSERSO no ha aportado a este Tribunal, a pesar de su reiterada solicitud, ningún documento donde se acredite el desarrollo de este sistema (v.gr.: documentos de análisis, diseño de arquitectura, manuales, o cualquier otro documento acreditativo), ni tampoco actas de recepción, actas de seguimiento del proyecto, ni ninguna evidencia de la existencia del código fuente que necesariamente debió elaborarse para configurar este sistema.

En relación con el expediente 1256/2012 "*Contratación de servicios de análisis y desarrollo de un sistema de información para el control de calidad y envío de datos de dependencia de las Comunidades Autónomas*", adjudicado por un importe de 144.473,03 euros y formalizado el 8 de mayo de 2013, conviene efectuar las siguientes consideraciones:

1. Su orden de inicio fue aprobada el 28 de noviembre de 2012, tan solo un día después de aprobarse la orden de inicio del expediente de desarrollo de los principales módulos del segundo SISAAD (expediente 1253/2012), por lo que hubiera resultado más aconsejable incluir el diseño de este subsistema en el objeto de dicho contrato, actuación que hubiera conllevado necesariamente la tramitación del expediente 1253/2012 como un PA, al

exceder la suma de ambos expedientes el importe máximo legal establecido para los procedimientos de bienes y servicios de adquisición centralizada[54].

2. El 1 de agosto de 2013 (dos meses antes de la fecha de finalización del contrato) se firmó el acta de recepción de los servicios prestados, sin que figuren las razones por las que la empresa n.º 4 pudo reducir de cinco a tres meses los trabajos detallados en el cronograma que figuraba en su oferta. En el acta no se recogía la recepción de los documentos entregables, ni del código fuente elaborado, a cuya entrega se había obligado la empresa adjudicataria en su oferta.

   Debido a la falta de acreditación de esta documentación, este Tribunal solicitó reiteradamente la misma al IMSERSO, al igual que las actas de seguimiento del proyecto, manuales, personal autorizado para acceder al SISAAD en virtud de este proyecto, y cualquier otra, sin que dicha entidad gestora la haya aportado, no encontrándose, en consecuencia, evidencia alguna de la ejecución de este contrato.

Dada la falta de documentación e información que permita acreditar, fehacientemente, la realización y entrega de los trabajos desarrollados en estos dos contratos, la ausencia generalizada de información relativa al personal de la empresa n.º 4 que, necesariamente debió ser autorizado por el IMSERSO para acceder a sus instalaciones y a la aplicación SISAAD para el desarrollo de estos trabajos, así como el solapamiento de estos contratos con otros adjudicados a la misma empresa en el mismo periodo, este Tribunal considera que existen dudas razonables sobre la ejecución de los mismos, provocando, en su caso, un evidente perjuicio en el patrimonio público. Asimismo denota una absoluta falta de control y custodia de la documentación por parte del IMSERSO, contraviniendo el principio de transparencia que debe regir el procedimiento de contratación pública, agravada, en este supuesto, por las dudas razonables que suscita la contratación de estos servicios técnicos informáticos.

III.3.4.4. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE SUBSISTEMAS DEL SEGUNDO SISAAD (EXPEDIENTES 936/2013, 939/2013 Y 941/2013)

Estos tres contratos adjudicados, mediante el sistema de bienes y servicios de adquisición centralizada al amparo del Acuerdo Marco 26/2011, por un importe de 130.494,63 euros (expediente 936/2013 *"Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de gestión documental en el ámbito de la autonomía y la atención a la dependencia"),* 152.405,31 euros (expediente 939/2013 *"Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y la atención a la dependencia")* y 111.285,29 euros (expediente 941/2013 *"Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de explotación estadística en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia"),* respectivamente, ampararon la ejecución de los últimos trabajos relativos al desarrollo del segundo SISAAD (en su versión GCA1). Los expedientes 936/2013 y 941/2013 fueron adjudicados a la empresa n.º 4, mientras que el expediente 939/2013 fue adjudicado a la UTE n.º 2 (empresas 7 y 8).

[54] En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 indica que este contrato se refería al primer SISAAD, razón por la cual no podía licitarse junto al contrato 1253/2012. Sin embargo, dicha información no es coherente ni con la necesidad de desarrollar el sistema con una plataforma (Java) distinta a la del primer SISAAD (Siebel), ni con el detalle de costes que se ofrece en el documento denominado *"Análisis comparativo de costes del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)"*, aportado por el antiguo director en dicho trámite, donde tanto este expediente como el expediente 860/2012 figuran como costes de construcción del NSISAAD. De igual forma, se consideran estos dos expedientes *"pliegos complementarios al pliego principal"* del NSISAAD en otro documento aportado por el Ex Director General (*"Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia",* fechado el 22 de noviembre de 2012, es decir, seis días antes de aprobarse la orden de inicio del contrato 1256/2012).

La orden de inicio fue autorizada, en los tres casos, el mismo día (24 de octubre de 2013), y conviene recordar que en dicha fecha ya había sido adjudicado el contrato 212/2013[55] ("*Soporte y mantenimiento del SISAAD*") a la UTE n.º 1 (empresas 2 y 3), y que hasta el 23 de octubre de 2013 (acta de recepción del tercer hito procedimental en la ejecución del contrato 1253/2012) continuaron efectuándose trabajos de desarrollo del segundo SISAAD por su adjudicataria, la empresa n.º 4, y sus subcontratadas (empresas n.º 5 y 6), a pesar de que la vigencia de este expediente debería haber expirado doce semanas antes.

Debido al contexto temporal en el que fueron autorizadas las órdenes de inicio de estos expedientes, este Tribunal ha analizado, especialmente, sus memorias justificativas y de necesidades sin que de su redacción se desprenda ninguna razón que pueda justificar la contratación independiente del objeto de estos contratos al margen del contrato general de desarrollo del segundo SISAAD (expediente 1253/2012) o su falta de inclusión dentro del objeto del contrato general de soporte y mantenimiento del segundo SISAAD (expediente 212/2013), cuya ejecución comenzó el 16 de noviembre de 2013 (veinte días después de la aprobación de la orden de inicio de los referidos expedientes)[56].

Debido al carácter técnico de estos contratos y a la imposibilidad de analizar la metodología y tecnología de los sistemas desarrollados, este Tribunal no puede determinar con exactitud la existencia de duplicidad en el objeto de estos contratos. Sin embargo, sí ha podido constatar la existencia de las siguientes correlaciones entre el objeto de estos contratos y el de los contratos de desarrollo del segundo SISAAD (expediente 1253/2012) y de soporte y mantenimiento de dicho sistema de información (expediente 212/2013):

- La tramitación del expediente 941/2013 "*Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema de explotación estadística*" pudo venir motivada por la falta de ejecución del "*Subsistema de explotación estadística de la información*", objeto parcial del expediente de desarrollo del segundo SISAAD (expediente 1253/2012), respecto al cual, como ya se ha indicado anteriormente, el IMSERSO no ha aportado documentación acreditativa de su desarrollo.

  De la misma forma, la falta de evidencia documental del desarrollo del "*Subsistema de gestión de tickets de servicio*" (que también formaba parte del objeto del contrato 1253/2012), pudo provocar su inclusión en el objeto del expediente 939/2013 "*Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema de gestión de proyectos*" donde se preveía la "*gestión de incidencias originadas en las aplicaciones relacionadas con la dependencia*", es decir, la gestión de tickets de servicio que debió desarrollarse a través

[55] En la licitación de este expediente las empresas n.º 4 y 5 concurrieron formando una UTE que fue excluida del procedimiento al incluir entre la documentación administrativa su oferta económica.

[56] En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 señala que estos tres contratos no podían incluirse en los contratos generales (212/2013 y 1253/2012). En el primero de ellos, por estar reducido su objeto exclusivamente al mantenimiento del primer SISAAD desarrollado bajo Siebel y el segundo por no haberlos contemplado en su objeto. Sin embargo, la alegación no puede ser aceptada en primer lugar, porque la memoria justificativa del contrato 212/2013 ya señalaba que el desarrollo de un nuevo sistema iba a suponer la sustitución del primer SISAAD y durante cierto tiempo la previsible coexistencia en paralelo de ambos sistemas, incluyéndose *"el diseño e implantación de las nuevas necesidades y requerimientos…derivados de la implantación del nuevo sistema".* En consonancia con ello, se exigía, como uno de los requisitos técnicos de los programadores, conocimientos de Java, y no de Siebel. Y, a modo de ejemplo, según consta en el contrato suscrito por la UTE nº 1, adjudicataria principal, con la empresa nº 5 al amparo del contrato 212/2013, esta fue subcontratada desde cinco días antes del inicio del mismo para llevar a cabo dos tipos de servicios *"S1. Servicios de mantenimiento y explotación del SISAAD actual y S2. Servicios de soporte, mantenimiento e interoperabilidad centrados en la evolución prevista del nuevo SISAAD".*
En segundo lugar, en el documento *"Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia",* de 22 de noviembre de 2012, aportado por el antiguo responsable del IMSERSO en este trámite de alegaciones, se establecía una previsión de licitaciones del NSISAAD, en la cual, junto al pliego principal, en el que se incluirían todos los subsistemas, solo se mencionaban el subsistema de interoperabilidad y el de gestión documental, lo que refuerza la idea de este Tribunal de que fue la falta de desarrollo de los subsistemas de explotación estadística de la información y de gestión de tickets de servicio, al amparo del contrato 1253/2012, lo que provocó su posterior licitación independiente, al no estar prevista inicialmente.

del citado contrato (el módulo de gestión de tickets de servicio se define, en la documentación integrante del expediente, como aquel incluido dentro de la aplicación de gestión del SISAAD, que constituye un módulo de gestión de incidencias y sugerencias para todos los órganos gestores).

Estos dos subsistemas fueron los únicos cuyo desarrollo inicialmente previsto (en virtud del contrato 1253/2012) no fue objeto de subcontratación por la adjudicataria (empresa n.º 4), a diferencia del resto (subcontratado con la empresa n.º 5, la cual a su vez, como ya se ha expuesto, subcontrató parte de los desarrollos con la empresa n.º 6). Con posterioridad, el sistema de explotación estadística fue objeto del expediente 941/2013, adjudicado a la empresa n.º 4 (que lo subcontrató con la empresa n.º 9), y el desarrollo del sistema de gestión de proyectos fue objeto del expediente 939/2013, cuya adjudicataria fue la UTE n.º 2 (que lo subcontrató, de nuevo, con la empresa n.º 5 y esta, a su vez, con la empresa n.º 6). Ello evidenciaría que estos desarrollos, previstos inicialmente al amparo del contrato 1253/2012, no se llevaron a cabo en los términos establecidos en el mismo.

- La memoria justificativa del expediente 212/2013 ("*Servicios técnicos para el soporte y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SISAAD*") recogía, entre las funciones principales a desarrollar para su ejecución, el "*mantenimiento evolutivo y nuevos desarrollos, contemplando la definición de los procesos, el análisis y diseño funcional de las aplicaciones, desarrollo, formación, implantación y puesta en marcha de nuevas funcionalidades y necesidades en torno a la gestión del SISAAD*", lo cual incluiría, por tanto, aunque no se citen expresamente, el desarrollo de los subsistemas objeto de los expedientes 936/2013, 939/2013 y 941/2013.

  En este mismo sentido, en el apartado 3 del PPTP que rigió dicha contratación ("*Alcance de los trabajos*"), se incluían trabajos relacionados con el mantenimiento evolutivo y nuevos desarrollos del sistema, por lo que lo razonable hubiera sido incluir el desarrollo de estos subsistemas dentro del objeto del contrato general de soporte y mantenimiento del SISAAD, máxime cuando esta cláusula es una reproducción exacta de la descripción del objeto del contrato 166/2008 ("*Contratación de servicios técnicos externos para colaborar en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SAAD*") al amparo del cual se desarrollaron, ampliaron y perfeccionaron, desde 2008 a 2012, la totalidad de los módulos y aplicaciones que soportaron el primer SISAAD (el objeto del contrato 166/2008 era la prestación de "*servicios destinados al mantenimiento adaptativo, perfectivo, evolutivo, soporte al usuario y formación de las aplicaciones y sistemas que soportan el SAAD*", y el objeto del contrato 212/2013 era la prestación de "*servicios de soporte a la dirección, administración de los sistemas, mantenimiento adaptativo, perfectivo, evolutivo, soporte al usuario y formación de las aplicaciones y sistemas que soportan el SAAD*").

- El plazo previsto en la orden de inicio para la ejecución de estos tres contratos comprendía el periodo de 1 de diciembre de 2013 a 30 de noviembre de 2014. Sin embargo, la licitación de los expedientes 936/2013 y 939/2013 no se produjo hasta el mes de febrero de 2014, valorándose las ofertas presentadas el 14 de julio de 2014. Por su parte, el procedimiento de licitación del expediente 941/2013 se retrasó hasta el mes de junio de 2014, efectuándose la valoración de sus ofertas el 29 de julio de 2014.

  Como consecuencia de todo ello, estos contratos fueron formalizados en el último cuatrimestre de 2014 (5 de septiembre –expediente 936/2013-, 9 de septiembre –expediente 941/2013- y 7 de octubre –expediente 939/2013-) permaneciendo, sin embargo, inalterable la fecha límite de finalización de sus trabajos (30 de noviembre de 2014), motivo por el cual, aunque la previsión inicial contenida en la orden de inicio era de un año, las empresas adjudicatarias de los mismos vieron reducido el plazo de ejecución, en el mejor de los casos, a tres meses (en uno de ellos, dos meses).

Esta situación, además de evidenciar una absoluta falta de planificación en materia de contratación administrativa, podría determinar que el período previsto para el desarrollo de los trabajos objeto de estos expedientes no se encontraba debidamente justificado, o bien, como se expone posteriormente, que los trabajos objeto de estos contratos podrían haberse iniciado con anterioridad a la adjudicación.

- Se ha verificado que en los tres expedientes se consultó solo a tres empresas, de acuerdo con la excepción recogida en el artículo 198.4.a) del TRLCSP, sin que conste en ninguno de los expedientes las razones por las que no se extendió dicha consulta a todas las empresas capaces de realizar el objeto de estos contratos, de acuerdo con el Acuerdo Marco 26/2011, justificando la elección de estas empresas de una manera sucinta atendiendo genéricamente a su capacidad para llevar a cabo el objeto del contrato.

Con independencia de las consideraciones de carácter general expuestas anteriormente, se ponen de manifiesto las siguientes deficiencias e irregularidades específicas relativas a cada uno de los citados expedientes:

a) El objeto del contrato 936/2013 fue el desarrollo de un sistema de gestión documental que ofreciera servicios de archivo, recuperación e integración de los documentos del SAAD, basado en la plataforma "*Invesdoc*", aplicación de gestión de la información desarrollada por la empresa n.º 4, adjudicataria de este contrato.

   El cronograma presentado por esta empresa en su oferta consideraba el plazo de ejecución de los trabajos a desarrollar entre el 15 de marzo y el 30 de noviembre de 2014, que se vio reducido a tres meses al no formalizarse el contrato hasta el 5 de septiembre de 2014.

   Sin embargo, entre los documentos entregados por la empresa adjudicataria, correspondientes a la primera fase de la ejecución del proyecto ("*Análisis de requerimientos*"), figura un documento (denominado "*DTE_IMSERSO_WS_AnalisisFuncional*") fechado el 7 de agosto de 2013, en el que se indica que "*Este documento establece los requisitos necesarios para que el sistema a desarrollar cumpla con las necesidades establecidas por el IMSERSO, se establezcan los objetivos del sistema, requisitos funcionales, prioridades, restricciones y se determine el alcance del sistema a desarrollar*". Asimismo, en el documento denominado "*Descripción del proceso de importación de documentación de expedientes de dependencia (antiguo SISAAD)*", fechado en enero de 2014, se señala que *"El objeto de este documento es recoger las especificaciones necesarias para la correcta incorporación de documentación al archivador de expedientes de dependencia Invesdoc".* Por último, como documento entregable por la empresa adjudicataria correspondiente a la última fase de la ejecución del proyecto ("*Diseño, implementación y pruebas*"), figura un archivo informático donde se recoge la información correspondiente a las pruebas de importación de los expedientes del primer SISAAD, realizadas entre el 18 de febrero y el 29 de marzo de 2014[57].

   Estos documentos evidencian la realización de los servicios, objeto de este contrato, por la empresa que finalmente resultó adjudicataria, con anterioridad a la licitación, la valoración de ofertas y la adjudicación, e incluso con anterioridad a la fecha de inicio del expediente, todo ello con el evidente conocimiento del IMSERSO, ya que debió autorizar el acceso a la aplicación SISAAD del personal de la empresa n.º 4, así como a sus instalaciones. Esta anticipación de los trabajos pudo contribuir a que el plazo de ejecución previsto en el contrato formalizado se redujera a la tercera parte del inicialmente previsto.

   Además, en los informes de seguimiento semanales elaborados para la implantación del segundo SISAAD (elaborados al amparo del contrato 212/2013, cuya empresa adjudicataria fue la UTE n.º 1) se detallan expresamente las tareas que la empresa n.º 4 iba desarrollando en

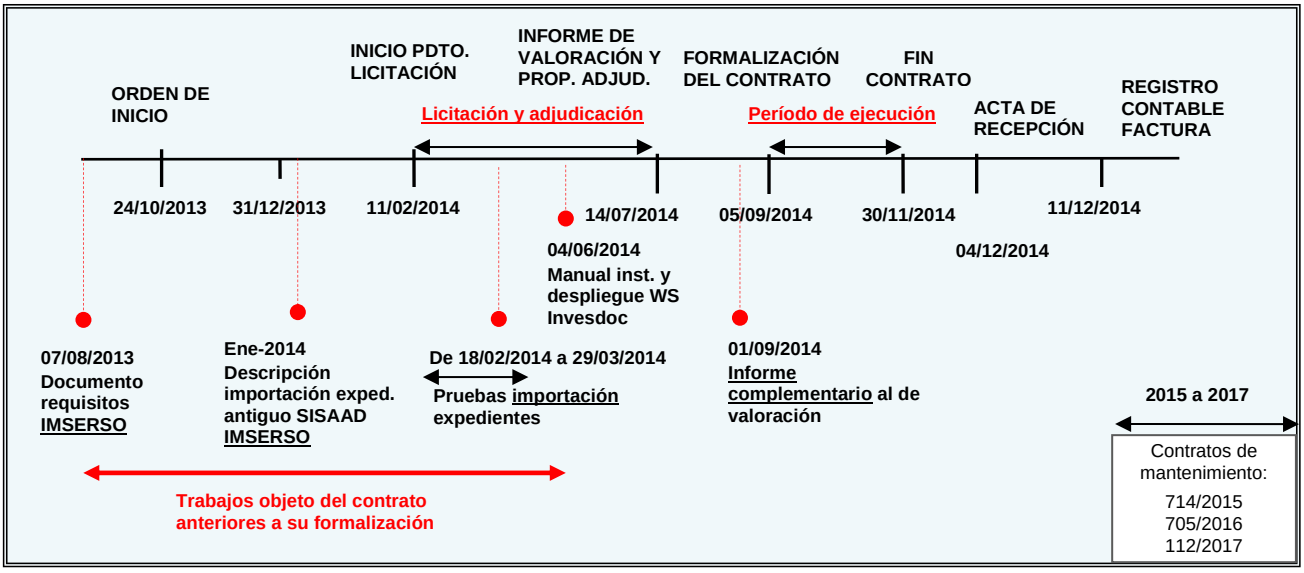
[57] En el punto 4 de la memoria justificativa y en el punto 4.5 de la oferta presentada por la empresa adjudicataria figuran como servicios asociados al contrato "*el soporte a la carga de documentos históricos del anterior sistema*", es decir, la importación de los expedientes del primer SISAAD.

relación con el gestor documental. Así, en el informe semanal de 28 de enero de 2014 se indica que el 23 de enero (antes de iniciarse la licitación del expediente 936/2013) se celebra una reunión a la que asisten "*el técnico de la empresa n.º 4 encargado del gestor documental, un técnico del IMSERSO y un técnico de la UTE para definir las fases y planificar los trabajos con la fecha objetivo de 25 de marzo*" donde se acuerda que de "*la importación de documentos en «Invesdoc» se encargará la empresa n.º 4*".

Esta situación podría responder a la existencia de una planificación previa, tanto de los trabajos a desarrollar como de las empresas encargadas de los mismos, en relación con los contratos de desarrollo del segundo SISAAD por parte del IMSERSO, evidenciada por los continuos desajustes e inconsistencias advertidas por este Tribunal entre las fechas de realización de los trabajos y la vigencia de los contratos que los amparaban.

En el siguiente gráfico se reflejan las incoherencias verificadas por este Tribunal entre la planificación establecida en la memoria de necesidades y lo manifestado por la empresa adjudicataria en su oferta con respecto al proceso de licitación, adjudicación, formalización y ejecución, incluyendo además aquellos trabajos relacionados con este contrato desarrollados con anterioridad a su formalización:

GRÁFICO N.º 8
INCOHERENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EXPEDIENTE 936/2013



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información obtenida de los expedientes de contratación.

Con posterioridad al desarrollo de este subsistema (con un gestor documental de su propiedad), la empresa n.º 4 fue contratada para el mantenimiento del software de dicho subsistema, al menos, a través de los expedientes 714/2015, 705/2016 y 112/2017, cuyo objeto era el "*mantenimiento del software de gestión documental (Invesdoc y Archidoc) y gestión de registro (Invesicres) instalados en el IMSERSO*", siendo adjudicados por un importe de 71.995,00 euros, 86.091,50 euros y 71.087,50 euros, respectivamente, mediante procedimiento negociado sin publicidad, al tratarse de un producto cuyos derechos exclusivos correspondían a la empresa n.º 4, de conformidad con lo previsto en el artículo 170.d) del TRLCSP.

b) El objeto del contrato 941/2013 fue el desarrollo de un sistema de explotación estadística en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia, basado en la plataforma "*WebFocus 8.0*", siendo adjudicado a la empresa n.º 4 por un importe de 111.285,29 euros.

En este apartado, conviene recordar que con respecto al "*Subsistema de explotación estadística de la información*", cuyo desarrollo debió llevarse a cabo mediante el contrato 1253/2012, también adjudicado a la empresa n.º 4, este Tribunal solo ha podido verificar la existencia del documento de diseño de su arquitectura, sin que se haya acreditado la ejecución de este subsistema dentro del precitado contrato 1253/2012.

Para la realización de este contrato la empresa adjudicataria subcontrató a la empresa n.º 9, propietaria de la plataforma "*WebFocus*", y si bien en el expediente figura documentación acreditativa de la solvencia técnica y financiera de la empresa subcontratada, no obstante no se acredita la comunicación al IMSERSO, por parte de la empresa adjudicataria, relativa a la parte de la prestación que se pretendía subcontratar, incumpliendo el artículo 227.2.b) del TRLCSP.

Ante esta falta de información se solicitó a la empresa n.º 4, a través del IMSERSO, el contrato formalizado y los pagos efectuados entre la empresa n.º 4 y n.º 9, aportando un documento, fechado el 2 de septiembre de 2014 (una semana antes de la formalización del contrato), donde se recogía la propuesta de colaboración efectuada por la empresa subcontratada a la adjudicataria, la cual se concretaba en *"el diseño y desarrollo de la ampliación de la Fase I y la realización de la Fase II del proyecto de implantación de la solución analítica de dependencia del IMSERSO, basada en la tecnología WebFocus"*, y donde, asimismo, se manifiesta que ya se ha realizado la Fase I, desconociendo este Tribunal bajo qué amparo contractual se llevaron a cabo dichos trabajos y el periodo en el que fueron efectivamente desarrollados.

En este sentido, la documentación aportada ha permitido verificar que los trabajos subcontratados no se desarrollaron conforme a lo recogido en la oferta de la empresa adjudicataria, ni de acuerdo con los términos del contrato formalizado con el IMSERSO, debido a las siguientes discrepancias:

- De acuerdo con las facturas emitidas por la empresa n.º 9, el importe subcontratado por la empresa adjudicataria no fue de 31.543,68 euros (tal y como se indicó en su documento de acatamiento de la memoria y se deduce de la composición del equipo de trabajo que figura en su oferta) sino de 68.246,62 euros, excediendo en consecuencia el 60 % del importe de adjudicación que operaba en este contrato (el importe subcontratado se elevó a un porcentaje del 61,33 %), al no haberse establecido otro límite, tal y como se recoge en los PCAP y PPTP del Acuerdo Marco 26/2011, en consonancia con el artículo 227.2.e) del TRLCSP.

  Este incremento vino motivado por la mayor aportación de recursos humanos efectuada por la empresa subcontratada (cuatro personas en lugar de dos) y el incremento de horas realizadas (de 663 horas se elevó a 1.065), lo que denota la falta de control, por el IMSERSO, de los términos en que se desarrolló esta subcontratación.

- Los trabajos objeto de subcontratación se desarrollaron en un periodo de tiempo superior a los tres meses establecidos en el contrato principal, ya que las facturas aportadas recogían la realización de trabajos, de manera interrumpida, desde el 22 de mayo de 2014 hasta el mes de junio de 2015, mientras que el periodo de vigencia del contrato era de 9 de septiembre a 30 de noviembre de 2014.

  La realización de trabajos, por parte de la adjudicataria y la subcontratada (respectivamente, las empresas n.º 4 y 9), previos a la formalización del contrato 941/2013 se evidencia en el "*Acta de Reunión de Proyecto: Sistema de Explotación Estadística de Dependencia*", celebrada el día 4 de agosto de 2014, donde figura que a dicha reunión asistieron un representante del IMSERSO, otro de la empresa adjudicataria y otro de la empresa subcontratada, y donde se acredita que el proyecto se encontraba, a dicha fecha, en su Fase II.

- Asimismo, la realización de trabajos por la empresa adjudicataria y la subcontratada con anterioridad, incluso, al inicio de la licitación del contrato (junio de 2014), así como su conocimiento por el IMSERSO, ha podido constatarse, también, a través de dos de los informes de seguimiento semanales de la implantación del segundo SISAAD (elaborados al amparo del contrato 212/2013). En dichos informes, fechados el 30 de diciembre de 2013 y el 7 de enero de 2014, se hace referencia a las tareas a desarrollar en relación con este sistema por la empresa n.º 4, futura adjudicataria del contrato.

Estas incidencias ponen de manifiesto, por tanto, que los trabajos desarrollados por la empresa adjudicataria y por la subcontratada no se ajustaron al periodo de vigencia del contrato suscrito con el IMSERSO. Ello, incluso, provocó que la empresa n.º 9 facturara a la empresa n.º 4, por trabajos realizados en relación con el SISAAD, al menos, desde diciembre de 2014 hasta junio de 2015, fechas en las cuales el contrato entre el IMSERSO y la empresa n.º 4 ya habría perdido su vigencia.

Esta situación vulnera la normativa en materia de contratación pública así como la LOPD, al permitir el acceso a terceras personas a información pública sin ningún amparo contractual, como se ha expuesto anteriormente.

Con respecto a este contrato no obra en el expediente acta de entrega de los trabajos realizados a la finalización del contrato el 30 de noviembre de 2014, ni tampoco documentos entregables que justificaran su ejecución a dicha fecha como son los manuales de arquitectura, códigos fuente y resultados de pruebas de análisis, entre otros. Sin embargo, el IMSERSO recepcionó de conformidad los servicios prestados en diciembre de 2014, y abonó la correspondiente factura por el importe total de 111.285,29 euros en enero de 2015, a pesar de las evidencias que demuestran que los mismos no habrían concluido hasta junio de 2015, esto es, siete meses más tarde.

c) El objeto del contrato 939/2013 fue el desarrollo de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y la atención a la dependencia que agilizara y aportara el control necesario para la ejecución del plan de actuaciones de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) del SAAD basado en la plataforma "*Redmine*"[58].

Este contrato fue adjudicado, mediante el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios, a la UTE n.º 2 por un importe de 152.405,31 euros.

Para la ejecución parcial del 51,49 % del objeto de contrato, esta UTE subcontrató a la empresa n.º 5 quien, reiteradamente, fue subcontratada para la realización de los principales trabajos de desarrollo y mantenimiento del segundo SISAAD, si bien la empresa adjudicataria no comunicó al IMSERSO la parte de la prestación a subcontratar, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 227.2.b) del TRLCSP.

El IMSERSO no ha facilitado a este Tribunal información relativa al personal que participó en este contrato, ni las actas de seguimiento, ni los documentos entregables que la UTE n.º 2 debía aportar al IMSERSO, así como tampoco las actas de recepción de los servicios prestados.

Ante esta situación, este Tribunal solicitó, a través del IMSERSO, a la UTE n.º 2 y a la empresa n.º 5 dicha información, así como el contrato formalizado, en su caso, entre ellas, solicitud que no fue atendida por la UTE n.º 2 y que la empresa n.º 5 redujo a la entrega de una factura emitida por la empresa n.º 6, pudiendo conocer, de esta forma, que la empresa n.º 5 volvió, nuevamente, a subcontratar a la empresa n.º 6 la realización parcial de los trabajos relativos al desarrollo de los diferentes módulos del segundo SISAAD.

[58] Herramienta para la gestión de proyectos que permite su seguimiento y organización.

Dado que este Tribunal no ha podido disponer de la documentación relativa a la recepción de los servicios ni a la primera y segunda subcontratación efectuadas, no ha sido posible verificar la realización de su objeto ni los términos en que, supuestamente, se acordó la ejecución del objeto del contrato 939/2013, evidenciando de nuevo la absoluta falta de control del IMSERSO sobre algunos contratos y sobre los términos en que se llevan a cabo las subcontrataciones.

Lo único que se ha podido verificar ha sido que el concepto de la factura emitida por la empresa n.º 6 a la empresa n.º 5 coincide exactamente con el objeto de este contrato (*"Servicios prestados: Servicios de análisis, desarrollo e implementación de un sistema para la gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y atención a la dependencia"),* abonando por dichos trabajos un importe de, al menos, 31.047,39 euros, pero sin que exista información que permita determinar el porcentaje del objeto del contrato principal efectivamente realizado por esta empresa.

III.3.5. Contratos formalizados para el soporte y mantenimiento del segundo SISAAD y el desarrollo de un tercer SISAAD

De acuerdo con las previsiones iniciales efectuadas por los responsables del IMSERSO, el 31 de agosto de 2013 debía haber finalizado el desarrollo del segundo SISAAD –NSISAAD en su versión GCA1- (al amparo del contrato 1253/2012). En base a estas previsiones, se fijó dicha fecha como la de finalización del contrato de mantenimiento y adaptación del primer SISAAD (expediente 462/2012) y la de inicio del nuevo contrato de soporte y mantenimiento del NSISAAD (expediente 212/2013).

Sin embargo, tal y como se puede verificar en el Gráfico n.º 5, el mantenimiento del segundo SISAAD, que en principio debía reducirse a un único contrato (expediente 212/2013), resultó mucho más complejo, existiendo periodos donde, por las causas que posteriormente se exponen, se ejecutaron servicios de mantenimiento sin amparo contractual alguno, dando lugar a la tramitación de un expediente de convalidación de gastos por el Consejo de Ministros (expediente 1000/2018), por los servicios prestados, durante un periodo de seis meses y medio, por la empresa adjudicataria del contrato 212/2013 (empresa n.º 4).

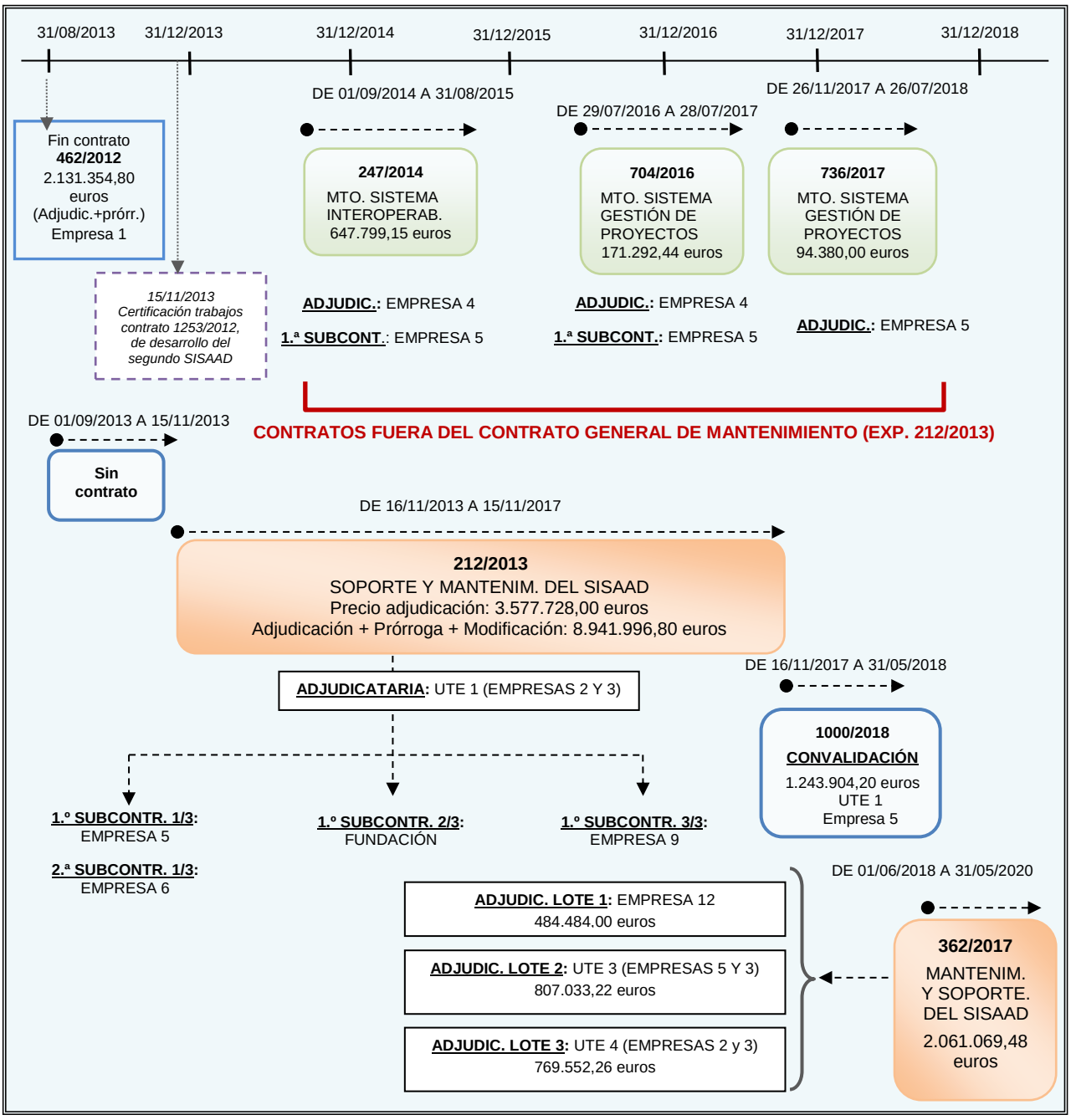
Asimismo, tal y como se desprende del mencionado Gráfico, el IMSERSO contrató adicionalmente, al margen del expediente general de mantenimiento del SISAAD (expediente 212/2013), el mantenimiento de dos de los subsistemas de esta aplicación (subsistema de interoperabilidad –expediente 247/2014- y subsistema de gestión de proyectos –expediente 704/2016-), cuya empresa adjudicataria fue la empresa n.º 4, la cual subcontrató, de nuevo, a la empresa n.º 5. En consecuencia, esta última empresa simultaneó, como subcontratada, los servicios prestados en ejecución del expediente general de mantenimiento del SISAAD (expediente 212/2013), con los servicios prestados entre septiembre de 2014 y septiembre de 2015 y entre julio de 2016 y julio de 2017, en ejecución, respectivamente, de los expedientes 247/2014 y 704/2016.

Como también se observa en el Gráfico n.º 5, la empresa n.º 5 resultó adjudicataria del último contrato de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos (expediente 736/2017) y del lote n.º 2 (a través de su participación en la UTE adjudicataria del mismo, la UTE n.º 3) del contrato de mantenimiento y soporte del SISAAD (expediente 362/2017), dado su conocimiento del SISAAD adquirido a través de la ejecución de sucesivos contratos de desarrollo y mantenimiento de esta aplicación como empresa subcontratada, poniendo de manifiesto la dependencia técnica y funcional existente en el IMSERSO con respecto a esta empresa, originada de manera ininterrumpida desde el año 2012. Cabe recordar que la alta dependencia del implantador fue uno de los riesgos asociados a la adopción de desarrollar un NSISAAD desde cero destacados por la empresa nº 6 en su *"Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO".*

Todo ello condicionado, además, como se expone posteriormente, por el traslado de la información del SISAAD a la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León y por el desarrollo de un tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2) al amparo del contrato 212/2013.

Con carácter previo a su exposición detallada en los subepígrafes siguientes, se recogen en el siguiente gráfico los diferentes contratos formalizados por el IMSERSO destinados al soporte y mantenimiento del segundo SISAAD (NSISAAD en su versión GCA1) así como para el desarrollo y mantenimiento del tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2), reflejando, asimismo, aquellos periodos donde dicho mantenimiento fue efectuado sin ningún amparo contractual:

GRÁFICO N.º 9
CONTRATACIÓN SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL SEGUNDO SISAAD Y MANTENIMIENTO Y SOPORTE DEL TERCER SISAAD.
Periodo 2013/2018



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída de los expedientes de contratación.

III.3.5.1. SERVICIOS TÉCNICOS DE MANTENIMIENTO Y ADAPTACIÓN DEL PRIMER SISAAD EFECTUADOS EN EL PERIODO DE 1 SEPTIEMBRE A 15 DE NOVIEMBRE DE 2013

El contrato 462/2012 ("*Mantenimiento y adaptación del SISAAD*") finalizó el 31 de agosto de 2013, ordenando el entonces Director General del IMSERSO la inmediata salida, de esta entidad gestora, de la empresa n.º 1 (adjudicataria de dicho contrato), responsable del desarrollo y mantenimiento del SISAAD desde su implantación en el año 2007.

Sin embargo, el siguiente contrato de mantenimiento del NSISAAD (contrato 212/2013) no entró en vigor hasta el 16 de noviembre de 2013, motivo por el cual, teniendo en cuenta que la contratación de servicios técnicos externos para la ejecución de dichos trabajos se justificaba por la "*manifiesta insuficiencia de medios humanos y materiales para acometerla directamente*", se solicitó al IMSERSO información relativa al personal que prestó dichos servicios en el periodo comprendido entre ambos contratos, así como sus permisos de acceso a la aplicación.

El 5 de julio de 2019, la actual Dirección General del IMSERSO certificó la imposibilidad de justificar cómo se llevaron a cabo estos servicios durante el precitado periodo, a pesar de que durante el mismo, entre otras funcionalidades del SISAAD, se llevaron a cabo las tareas para la liquidación de dos nóminas del nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO, funciones realizadas por personal técnico del que no dispone el IMSERSO.

III.3.5.2. EXPEDIENTE 212/2013 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS QUE SOPORTAN EL SAAD"

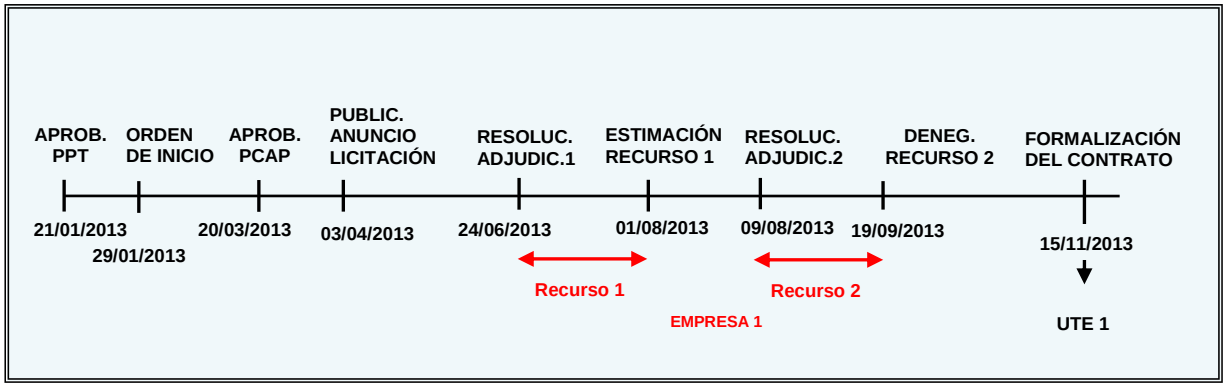
El objeto de este contrato consistía en "*la realización de los trabajos necesarios de soporte a la dirección y procesos de gestión administrativa y estadísticas en el entorno de desarrollo de aplicaciones corporativas del SAAD (gestión de casos y estadísticas, interoperabilidad, e-learning y otras herramientas) para dar soporte en el mantenimiento preventivo, evolutivo, adaptativo y perfectivo, así como los necesarios para llevar a cabo las actividades no planificadas, los nuevos desarrollos y los trabajos de soporte relacionados que se puedan producir, y el mantenimiento y administración de la infraestructura que los soporta*".

Este contrato fue adjudicado (el 24 de junio de 2013) mediante PA a la UTE n.º 1 (integrada por las empresas n.º 2 y 3) por un importe de 3.577.728,00 euros y un periodo de ejecución inicial de dos años, prorrogables por el mismo periodo.

No obstante, la licitación y adjudicación de este contrato resultó muy controvertida, en primer lugar, por la ya referida exclusión en el procedimiento de licitación de la oferta presentada por la UTE n.º 5, integrada por las empresas n.º 4 y 5 (por incluir entre la documentación personal su proposición económica), que a dicha fecha se encontraban desarrollando, como adjudicataria y subcontratada respectivamente, el segundo SISAAD (expedientes 1253/2012); y, en segundo lugar, por la interposición de dos recursos por la empresa n.º 1 (la empresa que había desarrollado y mantenido el primer SISAAD desde su implantación en 2007 hasta ese momento), que consideró que su oferta había sido infravalorada por el IMSERSO.

En el siguiente gráfico se recoge el esquema de la licitación, adjudicación y formalización del expediente 212/2013:

GRÁFICO N.º 10
PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN, ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE 212/2013



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída del expediente.

Sin embargo, la exclusión de la UTE n.º 5 del proceso de licitación no significó que las empresas n.º 4 y 5 dejaran de prestar servicios relacionados con el SISAAD una vez finalizado el contrato 1253/2012, ya que la dependencia técnica y funcional generada desde el año 2012 con respecto a la empresa n.º 5 (primera empresa subcontratada para el desarrollo del segundo SISAAD) provocó que fuera de nuevo subcontratada, como se expone posteriormente, por la UTE n.º 1 para la ejecución parcial de este contrato, volviendo esta, a su vez, a subcontratar a la empresa n.º 6 durante los dos primeros años de vigencia del contrato. En cuanto a la empresa n.º 4, no participó en la ejecución parcial del contrato 212/2013 pero, como se ha expuesto anteriormente, fue la adjudicataria de dos contratos de desarrollo (936/2013 y 941/2013) y varios de mantenimiento del NSISAAD (247/2014, 704/2016 y 705/2016).

Como se recoge en el gráfico anterior, la empresa n.º 1 interpuso dos recursos especiales en materia de contratación administrativa, siendo estimado el primero de ellos (el 1 de agosto de 2013), y desestimado el segundo de los mismos (el 19 de septiembre de 2013) por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, al considerar que la valoración del órgano competente del IMSERSO se encontraba amparada por el principio de discrecionalidad técnica, levantándose, en consecuencia, la suspensión del expediente provocada por la interposición de estos recursos.

Finalmente, el contrato se formalizó el 15 de noviembre de 2013, provocando que durante un periodo de dos meses y medio (tiempo transcurrido entre la finalización del contrato 462/2012 -31 de agosto de 2013- y la precitada fecha) se produjese una situación de inseguridad jurídica y técnica ya que el IMSERSO no ha podido justificar la empresa que durante dicho periodo mantuvo esta aplicación informática y bajo qué relación contractual, poniendo en riesgo dicha aplicación y pudiendo vulnerar el cumplimiento de la LOPD, como se ha expuesto en apartados anteriores de este Informe.

El contrato fue adjudicado por un importe de 3.577.728,00 euros y una duración inicial de dos años (16 de noviembre de 2013 a 15 de noviembre de 2015) prorrogable por el mismo periodo. Antes de finalizar la vigencia del periodo inicial del contrato, en febrero de 2015, se produjo una modificación del mismo que supuso el incremento del 19,97 % del precio de adjudicación del contrato.

Como se puede observar en el Gráfico n.º 9, la ejecución parcial del objeto de este contrato fue subcontratada de la siguiente forma:

- Durante toda la ejecución del contrato la citada UTE subcontrató con la empresa n.º 5 la realización de los servicios técnicos de mantenimiento y explotación del primer SISAAD, el mantenimiento evolutivo, perfectivo y correctivo del segundo SISAAD y la migración de

información del primer al segundo SISAAD. A su vez, durante los dos primeros años de duración del contrato, la empresa n.º 5 subcontrató, de nuevo, a la empresa n.º 6.

- Desde el 1 de marzo de 2014 y hasta la finalización del contrato subcontrató con la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León el alojamiento del NSISAAD en una plataforma virtual.

- Por último, se subcontrató a la empresa n.º 9 para efectuar la transferencia del conocimiento y dar soporte de desarrollo de *WebFocus,* herramienta del subsistema de explotación estadística del segundo SISAAD.

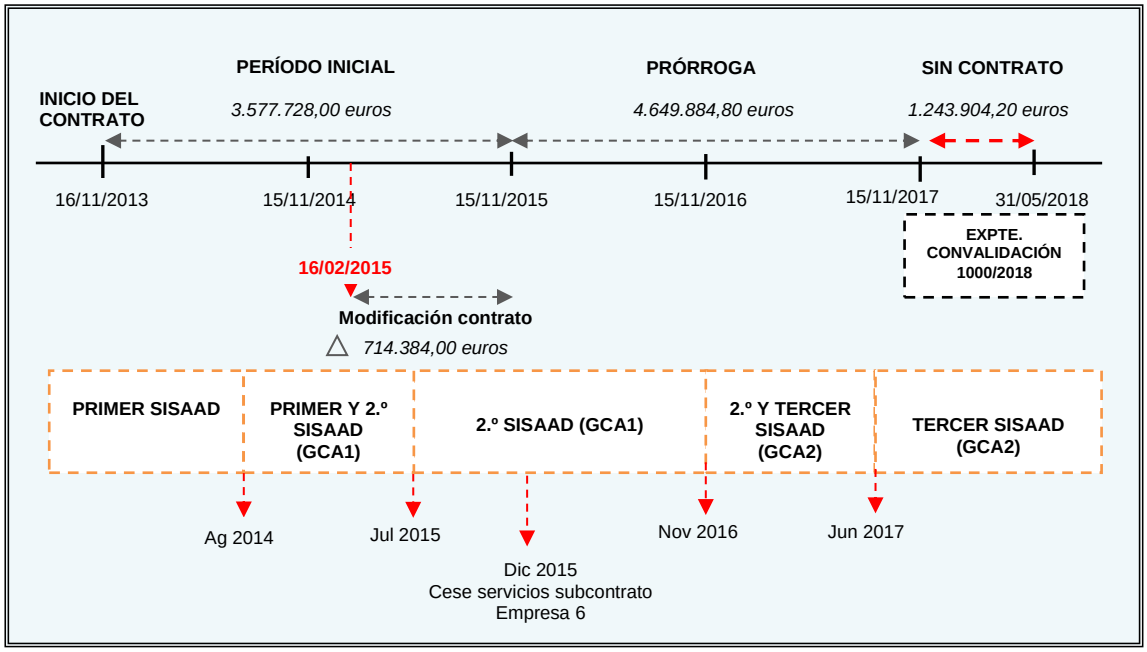
Sin embargo, la UTE n.º 1 incumplió la obligación de indicar en la oferta la parte del contrato en que existía previsión de subcontratación, tal y como se recogía en la cláusula 16.2 del PCAP que rigió su contratación, y no incluyó en su oferta el "*cuestionario de empresa*", requerido en dicho pliego para cada una de las empresas con las que se pretendía subcontratar. Además, en el supuesto de que la necesidad de subcontratar parte del objeto del contrato hubiera sobrevenido con posterioridad a la presentación de su oferta, tampoco figuraba en el expediente aportado ni la comunicación efectuada al IMSERSO de la información requerida por el artículo 227.2.b) del TRLCSP, ni la correspondiente autorización expresa efectuada por dicha entidad gestora.

Además de lo anterior, las empresas n.º 2 y 3, integrantes de la UTE adjudicataria del contrato, formalizaron con la empresa n.º 5 sendos contratos para la ejecución parcial del objeto del mismo en fecha 11 de noviembre de 2013, es decir, cuatro días antes de la formalización del contrato entre el IMSERSO y la citada UTE adjudicataria, motivo por el cual se pudo incurrir en la penalización recogida en el punto 15.4 del PCAP ("*Infracciones en materia de subcontratación*"), en concordancia con lo preceptuado en los artículos 227.2 y 227.3 del TRLCSP.

Además, el IMSERSO debió tener conocimiento de esta subcontratación ya que tuvo que autorizar, necesariamente, tanto el acceso del personal subcontratado al NSISAAD, como a la propia sede de la entidad (el PPTP que rigió esta contratación establecía que el servicio debía prestarse en las dependencias del licitador). Además, esta situación de posible desconocimiento de la subcontratación efectuada podría haber sido solventada, por el IMSERSO, utilizando la potestad recogida en el artículo 228.bis del TRLCSP, lo que hubiera permitido ejercer un adecuado control de la ejecución de este contrato.

Por lo que respecta a la ejecución de este contrato, en el siguiente gráfico se recoge una representación de las fases por las que ha pasado la misma:

GRÁFICO N.º 11
EJECUCIÓN DEL CONTRATO 212/2013



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída del expediente.

Tal y como se refleja en el gráfico anterior se pueden distinguir dos periodos en la ejecución de este contrato:

- Un periodo inicial (de 16 de noviembre de 2013 a 15 de noviembre de 2015), durante el cual se produjo una modificación contractual y se efectuó la migración de la información del primer al segundo SISAAD (coexistiendo ambos sistemas hasta el mes de julio de 2015). Momento a partir del cual comenzó la migración del NSISAAD a la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, según lo que se expone posteriormente.

- Su prórroga (de 16 de noviembre de 2015 a 15 de noviembre de 2017), durante la cual se efectuaron diferentes modificaciones en la aplicación SISAAD que finalmente culminaron en el desarrollo de un tercer SISAAD –NSISAAD en su versión GCA2- (operativo en junio de 2017).

El 16 de febrero de 2015, dentro del periodo inicial de ejecución del contrato, se produjo una modificación del mismo por importe de 714.384,00 euros, lo que supuso un incremento del 19,97 % en su precio de adjudicación. De acuerdo con la memoria justificativa elaborada, esta modificación se enmarcaba dentro del ámbito de actuaciones recogido en el artículo 106 del TRLCSP y, concretamente, para atender las siguientes situaciones:

- "*Innovaciones tecnológicas de la plataforma física y lógica a mantener*" abordando nuevas funciones como el ordenamiento y supervisión del alojamiento del NSISAAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, con quien la UTE n.º 1 tenía un contrato ya desde marzo de 2014.

- "*Modificaciones normativas y de procedimiento*" con el fin de atender las necesidades derivadas de las modificaciones normativas producidas en el año 2013 y del cumplimiento de las recomendaciones del Informe n.º 977 del Tribunal de Cuentas, así como de la necesidad de extender las tareas de mantenimiento correctivo y evolutivo a nuevas funcionalidades del sistema y a la necesidad de dar soporte a los subsistemas del SISAAD garantizando su coordinación con determinadas herramientas informáticas.

Este Tribunal considera que las tareas que motivaron la modificación de este contrato se encontraban incluidas en el objeto del contrato formalizado el 15 de noviembre de 2013, concretamente en el punto 3 del PPTP ("*Alcance de los trabajos"*). Así: las innovaciones tecnológicas se encontrarían recogidas dentro del apartado correspondiente a la "*Administración, mantenimiento y operación de los entornos de producción, preproducción, formación y respaldo del SAAD*"; las novedades legislativas dentro del apartado relativo a la "*Definición, diseño y desarrollo de nuevas funcionalidades derivadas de la adaptación de la normativa que vaya surgiendo al amparo de la Ley y su implantación gradual*"; y, por último, la ampliación del mantenimiento correctivo y evolutivo dentro del apartado "*Mantenimiento preventivo, adaptativo y perfectivo del sistema*", donde expresamente se aludía a la cobertura de dichos servicios derivados de "*Otros módulos no definidos a fecha de creación de este pliego y que, a la fecha de la firma del contrato se encuentren disponibles o en proceso de creación en el SAAD*".

Teniendo en cuenta lo indicado en el párrafo anterior y lo que más detalladamente se explica en el epígrafe III.3.6 de este Informe, este Tribunal considera que esta modificación del contrato pudo venir motivada por la necesidad de abonar los servicios de alojamiento de la plataforma del NSISAAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, servicios que fueron subcontratados por la UTE n.º 1 (adjudicataria del contrato) a instancia obligatoria del IMSERSO, tras fracasar otras fórmulas jurídicas para la sustentación y pago de los servicios prestados por esta Fundación. De esta forma, con dicho incremento contractual se compensaría a la citada UTE por los costes de esta subcontratación.

En segundo lugar hay que referirse a la parte del objeto del contrato que se ejecutó mediante la subcontratación de las empresas n.º 5 y 6. Como ya se ha indicado, el 11 de noviembre de 2013 (cuatro días antes de la formalización del contrato principal) la empresa adjudicataria (UTE n.º 1) subcontrató con la empresa n.º 5 la realización parcial del objeto del contrato quien, a su vez, volvió a subcontratar los servicios técnicos de la empresa n.º 6, lo que provocó que estas dos empresas encadenaran, casi sin solución de continuidad, los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD (realizados bajo el contrato 1253/2012) con los derivados del mantenimiento del primer y segundo SISAAD.

Debido a que el expediente aportado a este Tribunal no recogía información alguna a este respecto, se solicitó (por mediación del IMSERSO) a la UTE n.º 1 y a la empresa n.º 5 la remisión de los contratos, la facturación y los pagos efectuados entre ellas, obteniendo la siguiente información:

- La subcontratación con la empresa n.º 5 se formalizó a través de dos contratos (suscritos entre esta empresa con cada una de las empresas integrantes de la UTE n.º 1 -empresas n.º 2 y 3-) cuyo objeto era la realización de servicios técnicos del primer y segundo SISAAD[59].

  Inicialmente, el importe de los trabajos subcontratados se valoró en 1.003.283,60 euros, a satisfacer por cada una de las empresas integrantes de la UTE n.º 1 de manera proporcional a su participación en dicha UTE. De este importe, 404.333,60 euros correspondían a los servicios técnicos de soporte y explotación del primer SISAAD y 598.950,00 euros a los derivados del segundo SISAAD. Sin embargo el análisis de la facturación aportada ha permitido constatar que el importe finalmente facturado por la empresa n.º 5 a la UTE n.º 1 se elevó a 1.014.651,59 euros (11.367,99 euros más).

- En cuanto al subcontrato formalizado entre la empresa n.º 5 y la empresa n.º 6, cuatro meses después del inicio del contrato principal, este Tribunal ha verificado que su

[59] Con respecto al primer SISAAD la empresa n.º 5 se obligaba a "*realizar el soporte y explotación del antiguo aplicativo SISAAD, al igual que deberá ofrecer un servicio de soporte a los usuarios de este aplicativo y realizar descargas de datos para informes desde el antiguo SISAAD*". En relación con el segundo SISAAD se obligaba a "*realizar el mantenimiento evolutivo, perfectivo y correctivo de la aplicación del nuevo SISAAD y el módulo de interoperabilidad y a efectuar la migración de datos del antiguo SISAAD al nuevo SISAAD*".

clausulado era casi idéntico al suscrito entre la UTE n.º 1 y la empresa n.º 5, compartiendo el mismo objeto, diferenciándolos, exclusivamente, el porcentaje de los trabajos a desarrollar y, en consecuencia, el precio. Así, el importe estimado de los trabajos relacionados con el primer SISAAD se cuantificó en 198.663,63 euros y el derivado de los servicios técnicos del segundo SISAAD en 248.473,50 euros (total de 447.137,13 euros).

Y aunque este contrato, entre las empresas n.º 5 y 6, se formalizó el 31 de marzo de 2014, los trabajos que constituían su objeto se retrotraían a la fecha de entrada en vigor del contrato principal (16 de noviembre de 2013), situación que este Tribunal ha podido verificar a través de la facturación emitida por la empresa n.º 6 a la empresa n.º 5. Así, si bien todas las facturas fueron emitidas con fecha igual o posterior a 31 de marzo de 2014, el concepto de su facturación hacía referencia a los trabajos desarrollados, de forma ininterrumpida, desde el 16 de noviembre de 2013 al 15 de noviembre de 2015, incluyendo, en consecuencia, un periodo de cuatro meses y medio antes de la formalización de este segundo subcontrato. Conviene reiterar que la prestación de servicios técnicos por personal externo en la sede del IMSERSO sin amparo contractual, además de vulnerar la normativa en materia contractual puede suponer una grave conculcación de la LOPD.

- La ampliación de los servicios técnicos del contrato principal, formalizada entre el IMSERSO y la UTE n.º 1 mediante la modificación aprobada el 16 de febrero, conllevó la suscripción de una adenda (el 27 de marzo de 2015) al contrato suscrito entre la citada UTE y la empresa subcontratada n.º 5 por un importe de 457.416,30 euros, a satisfacer por las empresas n.º 2 y 3 en función de su participación en la mencionada UTE.

  De esta manera, aunque el porcentaje inicial de la participación de la empresa n.º 5 en los trabajos objeto del contrato era de un 28,04 %, en relación con la modificación efectuada el 16 de febrero el porcentaje de la participación de la empresa n.º 5 supuso un 64,03 % de la misma.

  Y además de lo anterior, el importe finalmente facturado por la empresa n.º 5 a la UTE adjudicataria se elevó a un total de 569.784,57 euros, correspondiendo la diferencia, fundamentalmente, a una única factura por importe de 121.621,79 euros, no amparada por los términos de esta adenda.

- Y asimismo, la modificación de los términos de la primera subcontratación provocó la modificación de los términos de la segunda subcontratación, formalizándose la misma el 27 de abril de 2015, mediante la cual se ampliaron los servicios a prestar por la empresa n.º 6, cuantificándose en 296.389,51 euros. De la misma manera que en el primer subcontrato, aunque el porcentaje inicial de participación de esta empresa en los trabajos objeto del contrato era de un 12,50 %, en relación con la modificación el porcentaje de la participación de la empresa n.º 6 fue de un 41,49 %.

Por último, el 19 de octubre de 2015 se acuerda la prórroga del contrato 212/2013 (desde el 16 de noviembre de 2015 al 15 de noviembre de 2017), así como su modificación en los mismos términos en que habían sido ampliados los servicios durante el periodo inicial del contrato, elevándose el importe de esta prórroga a un total de 4.649.884,80 euros.

Durante una parte importante de la ejecución de esta prórroga convivieron dos sistemas de información del SAAD ya que, coincidiendo con la puesta en funcionamiento del segundo SISAAD (GCA1), los entonces responsables del IMSERSO adoptaron la decisión de desarrollar una nueva versión del GCA1, que debido a su relevancia supuso el desarrollo de un tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2), y ello como consecuencia de la aparente imposibilidad de evolucionar ciertos subsistemas, al pertenecer algunos de los componentes tecnológicos

empleados para el desarrollo del segundo SISAAD a una de las empresas reiteradamente subcontratada para su diseño, desarrollo y mantenimiento (empresa n.º 6).

Sin embargo, una vez llevado a cabo el análisis de la documentación aportada, este Tribunal considera que dicha imposibilidad, argumentada por los citados responsables del IMSERSO, no se correspondería con la realidad, provocando, además de un sobrecoste del mantenimiento del sistema, un incremento de la dependencia técnica y funcional con respecto a la empresa n.º 5 (subcontratada también para el desarrollo del tercer SISAAD), tal y como se expone a continuación:

- El 15 de julio de 2015, con motivo de la puesta en funcionamiento definitiva del segundo SISAAD, se elaboró un informe interno de seguimiento de la ejecución del contrato 212/2013 con la finalidad de analizar la evolución del punto de interoperabilidad, indicándose literalmente que "*en el código facilitado para su análisis, faltan fuentes de librerías, a pesar de esto se ha comenzado el análisis del código disponible y se ha llegado a la conclusión de que gran parte de este código es reutilizable y se puede evolucionar sobre él*".

  De acuerdo con la información facilitada por los actuales responsables del IMSERSO, hasta dicho momento (15 de julio de 2015) una parte del personal técnico propio del IMSERSO relacionado con el SISAAD desconocía que algunos componentes tecnológicos ("*librerías*", en terminología informática) utilizados para la configuración del segundo SISAAD pertenecían a la empresa n.º 6, ya que dicha circunstancia no había sido advertida, expresamente, al IMSERSO en sus ofertas por las empresas adjudicatarias (contratos 833/2012, 1253/2012, 212/2013 y 247/2014) ni por la empresa subcontratada en todos ellos (empresa n.º 5).

  Este desconocimiento denota una importante falta de control por el IMSERSO con respecto a los trabajos y términos en que se desarrollan las subcontrataciones efectuadas, así como un deficiente seguimiento de la evolución de los trabajos desarrollados mediante la contratación de servicios técnicos externos, ya que el código fuente del subsistema de interoperabilidad debió ser objeto de análisis con motivo de la recepción de los entregables del contrato 833/2012 (en diciembre de 2012), pero también debió ser comprobada su entrega en octubre de 2013 a la finalización de los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD, objeto del contrato 1253/2012.

- Si bien la propiedad de estos componentes tecnológicos no se especificaba en las ofertas presentadas por las empresas adjudicatarias de los citados contratos, sí se contemplaba, de manera inequívoca, en el acuerdo de colaboración suscrito entre las empresas n.º 5 y 6 (el 20 de marzo de 2013) para el diseño, construcción y soporte del SISAAD (al amparo del contrato 1253/2012) en cuyo punto III de su parte expositiva se manifestaba que una de las premisas para su firma era que la empresa n.º 6 disponía de "*componentes reutilizables que aceleraban la ejecución de proyectos*".

  Debido a su relevancia para el desarrollo del SISAAD, la cláusula sexta de este acuerdo ("*Utilización de componentes tecnológicos*") indica expresamente que "*Si el IMSERSO lo solicita, o la empresa 5 lo requiere, la empresa 6 se compromete a suministrar el código fuente de sus componentes tecnológicos que hayan sido utilizados en la construcción del sistema y a garantizar su sustitución por código nativo cubriendo la misma funcionalidad*", lo que aseguraba la posibilidad de evolucionar los subsistemas basados en estos componentes (interoperabilidad, sistemas generales y migración) con un código abierto facilitado por la empresa n.º 6. En definitiva, la empresa n.º 6 se comprometía a facilitar un "*código nativo*" que admitiera la misma funcionalidad que los empleados hasta el momento y permitiera nuevos desarrollos a partir del sistema diseñado inicialmente.

- A pesar de lo expuesto anteriormente, coincidiendo con la finalización del periodo inicial del contrato 212/2013, por mandato del IMSERSO, la UTE n.º 1 elaboró el documento denominado "*NSISAAD. Plan de Contingencia*", donde se apuntaba la intención de reescribir el código fuente de los subsistemas desarrollados bajo los componentes tecnológicos propiedad de la empresa n.º 6, lo que en definitiva representaba el desarrollo de un tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA2).

  En la descripción del citado plan de contingencia se establecía expresamente que "*El presente documento define las premisas de partida y líneas de trabajo a ejecutar para obtener una desvinculación del NSISAAD de los componentes y librerías de software de los que no se dispone de los códigos fuentes asociados*" y, entre otras, la "*Validación conjunta entre el IMSERSO, CCAA y equipo de proyecto de los módulos que van a sustituir gradualmente a los actuales. Esta premisa es crítica con respecto al módulo de gestión de comunidades autónomas (GCA), servicios generales (SGE) e interoperabilidad (PI)*".

  En dicho documento, además, se añadía que no se disponía del código fuente de "*(…) tres módulos de la plataforma NSISAAD que son transversales a toda la plataforma*", indicándose que la empresa n.º 5 (subcontratada por la UTE n.º 1) se había ofrecido a desarrollar un nuevo subsistema (GCA2), poniendo a disposición del IMSERSO una nueva aplicación informática en un plazo estimado de 24 semanas.

  Según ha podido verificar este Tribunal, la entrega de este documento le fue requerida por los responsables del IMSERSO a la UTE n.º 1, mediante correo electrónico, con el fin de que estuviera disponible en la reunión a celebrar el 10 de diciembre de 2015 "*para no depender de las librerías de las que no disponemos de fuentes, de forma que el IMSERSO pueda recepcionar el contrato y dar comienzo al periodo de prórroga correspondiente*", a pesar de haber transcurrido ya tres semanas del inicio del periodo de prórroga del contrato 212/2013.

- La revisión del acta de esta reunión, mantenida entre el IMSERSO y la UTE n.º 1, ha permitido corroborar la presentación del citado plan de contingencia "*para poder independizar el software del NSISAAD de los componentes y librerías de software de los que no se dispone de los códigos fuentes asociados*", manifestando la UTE n.º 1 que en dicho proyecto de recodificación no participaría el personal de la empresa n.º 6 "*involucrado en la disponibilidad de las fuentes*" (cinco trabajadores de dicha empresa que participaron, desde el inicio, en el desarrollo del segundo SISAAD), si bien solicitaba un periodo de transferencia tecnológica de dichos profesionales hasta el 31 de enero de 2016.

  Sin embargo, en contra de las recomendaciones efectuadas por la UTE n.º 1 relativas a "*finalizar la transferencia del conocimiento para evitar riesgos de pérdida de respuesta a los usuarios, eficiencia o incluso de servicio (…), y que la UTE no podrá garantizar en estas condiciones*", según consta en dicho acta, los responsables del IMSERSO decidieron la "*salida inmediata*" del personal de la empresa n.º 6 el mismo día 10 de diciembre de 2015, solicitando "*el corte de autorizaciones y acceso a edificios, plataformas y sistemas pertenecientes al IMSERSO*" de estas personas, asumiendo esta entidad gestora "*los riesgos operativos, económicos o legales de cualquier posible problemática ocasionada por la misma*".

- Tras el cese inmediato de la colaboración de la empresa n.º 6, declarado unilateralmente por los entonces responsables del IMSERSO, dicha empresa entregó –el 12 de enero de 2016- los códigos fuente de las librerías a la UTE n.º 1 (como se recoge en un correo electrónico dirigido ese mismo día por esta UTE al IMSERSO).

Sin embargo, los mismos representantes del IMSERSO (el entonces Adjunto al Director General y Jefe de Área de Planificación y Desarrollo) que decidieron la salida inmediata del personal de la empresa n.º 6 se negaron a recepcionar los mencionados códigos fuente, que la UTE 1 puso a su disposición el 28 de enero de 2016.

Estos hechos han sido corroborados, por este Tribunal, mediante la revisión de los siguientes documentos:

a) Escrito dirigido (el 9 de febrero de 2016) por la empresa n.º 6 al Director General del IMSERSO poniendo en conocimiento su salida del IMSERSO y aclarando algunos aspectos relativos a los componentes tecnológicos de su propiedad, sobre la base de que el máximo responsable de esta entidad gestora no sería conocedor de los hechos anteriores, manifestándole las siguientes situaciones:

   - Que la empresa n.º 5 (subcontratada por la UTE n.º 1 para la ejecución del contrato 212/2013) conocía, desde el inicio del proyecto, que dichos componentes eran de su propiedad ("*El contrato que firmamos con la empresa 5 para la construcción del sistema NSISAAD recoge expresamente que la propiedad de los componentes tecnológicos aportados por nuestra compañía, preexistentes y desarrollados durante años, y que servían para acelerar el proyecto sería siempre y en todo caso de la empresa 6*").

   - La efectiva entrega de estos componentes a la UTE n.º 1 (el 12 de enero de 2016) y la negativa del representante del IMSERSO a recepcionarlos.

   - Los importantes perjuicios que se causarían en el soporte y evolución del NSISAAD como consecuencia de la separación de la aplicación de los componentes tecnológicos propiedad de la empresa n.º 6 ("*no solo en el terreno de coste-oportunidad. Implicará un importante y destacable esfuerzo económico, en tiempo y operacional para llegar al mismo punto de estabilidad que tiene hoy el sistema*"). Además, dado el "*sobrecoste en dinero, tiempo e imagen ante las Comunidades Autónomas*" asociado a esta decisión, y su aparente falta de sentido, la empresa n.º 6 llega a aludir a la existencia de "*intereses particulares*" no explícitos como posible origen de esta actuación.

b) Sentencia de 27 de julio de 2018 del Juzgado de Primera Instancia n.º 8 de A Coruña, dictada en relación con la demanda presentada por la empresa n.º 6 donde se reclama a la empresa n.º 5 el abono de una serie de facturas derivadas de los trabajos relacionados con el NSISAAD, fallando a favor de la demandante, al considerarse como hechos probados tanto la realidad de los servicios facturados como la existencia de los componentes tecnológicos con anterioridad al inicio de la relación contractual entre ambas empresas y el mantenimiento de la propiedad de sus códigos fuente por parte de la empresa n.º 6, al no deducirse del contenido de los dos contratos suscritos entre las partes (el 20 de marzo de 2013 y 31 de marzo de 2014) para la realización de los servicios técnicos relacionados con el NSISAAD que la empresa n.º 6 tuviera la obligación de transferir dicha propiedad a la empresa n.º 5.

   En dicha sentencia se pone de manifiesto que en la cláusula 14.5 del PCAP que rigió el contrato 212/2013 no se establecía la obligación de entregar los códigos fuente de los componentes preexistentes, sino la de aportar los componentes o módulos al proyecto ("*Si el contrato implica el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial, conllevará la cesión exclusiva de este al IMSERSO, salvo en el caso de derechos preexistentes, en los que la cesión no puede ser con carácter de exclusividad*"). A pesar de esta falta de obligación contractual, la sentencia considera probado que la demandante "*terminó entregando los códigos fuente*", decisión voluntaria que el Juzgado consideró que

pudo deberse, tanto a la intención de la empresa n.º 6 de procurar el abono de las facturas pendientes como la de evitar la posible pérdida de otras subcontrataciones futuras (al ser la empresa actora subcontratista de la demandada).

Asimismo, la sentencia resalta "*la contradicción del proceder de la empresa 5*" (puesta de manifiesto por el perito judicial requerido en el proceso) al reclamar los códigos fuente solo a la empresa n.º 6, y no a otras empresas propietarias de otros componentes también utilizados en el desarrollo del NSISAAD que no eran de acceso libre.

Con respecto a la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la sustitución de los componentes (objeto de reconvención por la empresa n.º 5), la sentencia concluye que, en ningún caso, eran imputables a la empresa n.º 6 ya que, según se indica expresamente "*la debida diligencia exigía que la empresa 5 examinara el pendrive y utilizara los códigos (lo que no se hizo en momento alguno como afirma la Jefa del proyecto (…), evitando continuar con lo que denominan plan de acción y el coste desorbitante que ello suponía, con lo cual aquel daño es atribuible exclusivamente a la reconviniente)".*

c) Certificado emitido por el responsable de Informática del SISAAD (a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización) donde se acredita que el IMSERSO no recepcionó, en ningún momento, el código fuente de estos componentes o librerías, y que se comenzó a reescribir el código fuente para suplir su funcionalidad en enero de 2016.

Este Tribunal considera que todo lo expuesto anteriormente confirmaría que la decisión, adoptada por el IMSERSO, de sustituir los componentes tecnológicos del SISAAD (propiedad de la empresa n.º 6) con el fin de poder evolucionar esta aplicación informática, no estuvo basada en la indisponibilidad del código fuente (como adujeron los responsables del IMSERSO) ya que dicha entidad los tuvo a su disposición con anterioridad al inicio del plan de acción dirigido a sustituirlos. Ello pone en duda la eficacia, eficiencia y economía de la decisión adoptada por este Instituto, la cual se tradujo en un sobrecoste valorado en el importe de los trabajos relacionados con el diseño de un tercer SISAAD (en su versión GCA2), que no estuvo plenamente operativo hasta junio de 2017[60].

Todo ello sin considerar, además, que los componentes tecnológicos sustituidos no fueron rentabilizados, dado que los trabajos para su reemplazo se iniciaron tan solo cinco meses después de culminarse la puesta en marcha del segundo SISAAD, así como el riesgo añadido para el mantenimiento de la aplicación que supuso la salida inmediata del proyecto del personal de la empresa n.º 6 sin producirse una adecuada transferencia del conocimiento, ya que como manifestó al IMSERSO la UTE n.º 1 (adjudicataria del contrato 212/2013) no podía garantizar su adecuado servicio en dichas condiciones.

[60] En el trámite de alegaciones, el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta reiteradamente que una de las causas que originaron el desarrollo del NSISAAD era evitar la cautividad tecnológica que se producía en el primer SISAAD respecto de la empresa nº 1; y alega esta misma razón –evitar una posible cautividad tecnológica respecto de la empresa nº 6- junto con la supuesta indisponibilidad de sus códigos fuente, como el motivo por el que se desarrolló el NSISAAD en su versión GCA2.
A juicio del Tribunal, ello es contradictorio con el hecho de que, desde el inicio del proyecto de construcción del NSISAAD (versión GCA1), los componentes tecnológicos que se utilizaron como base y estructura del mismo fuesen propiedad de una empresa privada (empresa nº 6), aspecto conocido al menos por la empresa subcontratante (empresa nº 5) porque así constaba expresamente en el contrato suscrito entre ambas empresas de 20 de marzo de 2013 y que debió comunicar al IMSERSO; y que, de no haberlo comunicado, debió haber sido advertido por el IMSERSO al recepcionar los entregables de los contratos 833/2012 y 1253/2012.

III.3.5.3. CONTRATOS DE MANTENIMIENTO DEL SISAAD FORMALIZADOS DE FORMA INDEPENDIENTE AL CONTRATO GENERAL DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD (EXPEDIENTE 212/2013)

Durante la vigencia del contrato 212/2013 ("*Soporte y mantenimiento de los sistemas que soportan el SAAD*") el IMSERSO contrató de forma independiente el mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo de estos dos subsistemas del SISAAD siendo adjudicados a la empresa n.º 4 mediante el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios:

- Subsistema de interoperabilidad (expediente 247/2014 "*Servicios de mantenimiento del sistema de interoperabilidad del SISAAD en el IMSERSO")* adjudicado por un importe de 647.799,15 euros.

- Subsistema de gestión de proyectos (expediente 704/2016 *"Servicios de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos del IMSERSO"*) adjudicado por un importe de 171.292,44 euros.

a) El contrato 247/2014 se formalizó el 1 de septiembre de 2014 con un periodo de vigencia de doce meses. Este Tribunal no ha encontrado ninguna justificación que acredite la necesidad de celebrar este contrato al margen del contrato general de soporte y mantenimiento del SISAAD, ya que en su memoria no figura ningún servicio técnico a desarrollar que no se encontrase ya incluido en el objeto del contrato 212/2013, tal y como se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 22
COMPARACIÓN DEL OBJETO DEL EXPEDIENTE 247/2014 CON EL ALCANCE DE LOS TRABAJOS DEL EXPEDIENTE 212/2013

Expediente 247/2014 **Objeto del contrato** **(Apartado 3 de su memoria justificativa)**	**Expediente 212/2013** **Soporte y mantenimiento de los sistemas que soportan el SISAAD** **Alcance de los trabajos** **(Apartado 3 de su PPTP)**
Mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo del subsistema de interoperabilidad del IMSERSO, para dar cumplimiento al nuevo desarrollo normativo y a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977[61]	Mantenimiento preventivo, adaptativo y perfectivo del sistema, principalmente: • Módulo de interoperabilidad.
	Mantenimiento evolutivo y nuevos desarrollos, contemplando la definición de los procesos, el análisis y diseño funcional de las aplicaciones, desarrollo, formación, implantación y puesta en marcha de nuevas funcionalidades y necesidades en torno a la gestión del SAAD asociados a: • Servicios de desarrollo para el mantenimiento y evolución del sistema. • Soporte a las distintas versiones del Sistema. • Definición, diseño y desarrollo de nuevas funcionalidades derivadas de la adaptación de la normativa que vaya surgiendo al amparo de la Ley y su implantación gradual.

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información extraída de los expedientes de contratación.

De acuerdo con lo recogido en el cuadro anterior el mantenimiento del subsistema de interoperabilidad se encontraba expresamente recogido en el apartado 3 del PPTP que rigió el contrato 212/2013, así como el desarrollo de nuevas funcionalidades derivadas de modificaciones normativas, no encontrándose, por ello, justificación para la tramitación, de forma independiente, del citado expediente 247/2014.

[61] Informe objeto de este seguimiento de recomendaciones.

En consecuencia, este Tribunal considera que la formalización de este contrato habría supuesto un sobrecoste para el IMSERSO estimado en su importe de adjudicación (647.799,15 euros) ya que su objeto se encontraba incluido en el del contrato 212/2013, en vigor durante el periodo de ejecución del contrato 247/2014[62].

Resulta reseñable, asimismo, el elevado importe de este contrato de mantenimiento, superior en un 317,77 % al importe del desarrollo de este subsistema (contrato 833/2012 adjudicado en 155.061,98 euros) cuando, *a priori*, el coste del desarrollo de un sistema de información debería ser superior al de su mantenimiento.

La empresa adjudicataria (n.º 4) subcontrató a la empresa n.º 5 para la ejecución parcial del objeto del contrato, si bien no comunicó al IMSERSO la parte de la prestación subcontratada, tal y como preceptúa el artículo 227.2.b) del TRLCSP. A este respecto, la DGRCC, con carácter previo a la formalización del contrato, reclamó al IMSERSO esta información al manifestar que "*Está acreditada la solvencia de la empresa 5, pero la empresa que se propone como adjudicataria no ha informado (ni en la carta de aceptación ni en la oferta) de que la subcontratación que anuncia sería con la empresa 5 y solo con ella*". En el expediente facilitado a este Tribunal no figura documentación que acredite las acciones adoptadas por el IMSERSO en este sentido.

Por ello, con el fin de conocer la parte del servicio objeto de subcontratación, este Tribunal solicitó, por mediación del IMSERSO, a las empresas n.º 4 y 5, copia del contrato suscrito entre las mismas, así como la documentación justificativa de los pagos efectuados a la empresa subcontratada. Como respuesta a dicha solicitud, la empresa n.º 4 aportó una copia de la propuesta de colaboración elaborada por la empresa n.º 5 "*para la prestación de servicios de desarrollo para el mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo del sistema de interoperabilidad del IMSERSO*", fechado el 29 de julio de 2014 (seis días después del documento de acatamiento de memoria), así como las facturas emitidas por la empresa n.º 5. El análisis de esta documentación ha permitido constatar lo siguiente:

- De acuerdo con el apartado 1 de la citada propuesta de colaboración, la empresa n.º 5 se comprometía a ejecutar "*todas las tareas incluidas en la oferta que la empresa n.º 4 ha presentado al IMSERSO para el Expediente 247/2014 (excepto las tareas asociadas al jefe de proyecto y consultor que son responsabilidad de la empresa 4)*", distribución que no se ajustaba a lo comprometido por la empresa adjudicataria con el IMSERSO.

  La asunción efectiva de casi todos los servicios contratados por parte de la empresa subcontratada conllevó una mayor aportación de recursos por parte de esta empresa,

[62] En el trámite de alegaciones, el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta que no hubo duplicidad porque el objeto del contrato 212/2013 abarcaba exclusivamente el soporte y mantenimiento del primer SISAAD, basado en la plataforma Siebel. Sin embargo, los perfiles profesionales de los programadores descritos en los PPTP exigían estar en posesión de conocimientos de Java, previendo manifiestamente el tipo de trabajos de desarrollo que se realizarían en un futuro próximo y restando validez al argumento. Pero, además, lo que no ofrece duda alguna es el clausulado de los contratos celebrados entre la empresa adjudicataria y la subcontratada en primer término, y entre esta y la subcontratada por ella al amparo del contrato 212/2013. A modo de ejemplo, en los subcontratos suscritos entre cada una de las empresas que conformaban la UTE nº 1 con la empresa nº 5 figuraba expresamente como objeto del mismo, ya desde fecha 11 de noviembre de 2013 (cinco días antes de la entrada en vigor del contrato 212/2013) la realización de trabajos relativos a ambos SISAAD, constando la *"realización de servicios de soporte, mantenimiento e interoperabilidad centrados en la evolución del nuevo SISAAD"*; y también en su anexo de 27 de marzo de 2015, donde literalmente figura *"el mantenimiento evolutivo, perfectivo y correctivo de la aplicación del NSISAAD para el punto de interoperabilidad y portal de servicio".* Por todo ello, la alegación no puede ser aceptada.

que asoció al proyecto un total de 16.640 horas en lugar de las 7.830 que reflejó la empresa adjudicataria en su carta de aceptación[63].

En base a esta propuesta de colaboración, el importe subcontratado no fue de 247.771,12 euros (como indicó la empresa adjudicataria en su carta de aceptación) sino que se elevó a un total de 490.050,00 euros, excediendo por tanto el límite del 60 % del importe de adjudicación que operaba en este contrato al no haberse establecido otro límite, tal y como señalaban los PCAP y PPTP del Acuerdo Marco 26/2011, en concordancia con el artículo 227.2.e) del TRLCSP.

Siendo su importe de adjudicación de 647.799,15 euros, el importe a satisfacer a la empresa subcontratada (efectivamente constatado en las doce facturas mensuales emitidas por la realización de los trabajos por importe, cada una, de 40.837,50 euros, por la empresa n.º 5 a la n.º 4) representó un porcentaje del 75,65 % sobre el mismo, pudiendo determinar el carácter de mero intermediario que la empresa n.º 4 tuvo en este contrato.

- Aunque la propuesta señalaba que el servicio sería prestado durante el plazo de un año "*con fecha de inicio prevista el 1 de septiembre de 2014 y de finalización el 31 de agosto de 2015*", el análisis de las facturas aportadas a este Tribunal ha permitido constatar que los trabajos de la empresa subcontratada se iniciaron y finalizaron con un mes de antelación sobre las fechas previstas, sin que obre en el expediente ninguna documentación que justifique esta circunstancia.

- El 31 de agosto de 2015 el IMSERSO recepcionó de conformidad los servicios prestados. Sin embargo, el 19 de abril de 2019, esta entidad gestora elaboró un informe sobre el estado de la contratación del SISAAD, en cuyo anexo 20 se recoge una comunicación efectuada (el 9 de febrero de 2016) por la empresa n.º 6 al entonces Director General del IMSERSO (comunicación ya citada anteriormente en el subepígrafe III.3.5.2) donde, además de manifestarle determinadas situaciones relacionadas con la ejecución del contrato 212/2013 (motivadas por su precipitada salida del Instituto en diciembre de 2015) expone lo siguiente en relación con la ejecución del contrato 247/2014[64]:

  "*Tan es así, que en otro proyecto, en concreto el contrato «mantenimiento del subsistema de interoperabilidad del SISAAD», adjudicado a la empresa XXX* (n.º 4) *y ejecutado mediante subcontratación por la empresa YYYY* (n.º 5)*, que fue licitado con el objetivo de evolucionar el punto de interoperabilidad existente en SISAAD, ha sido recepcionado en agosto de 2015 a pesar de no cumplirse una parte importante de los requerimientos funcionales exigidos en el pliego y lo que es más grave aún en el momento de su entrega y recepción (agosto 2015) y de nuestra salida del proyecto (diciembre 2015) las funcionalidades y especificaciones técnicas mínimas que las CCAA requieren para su operativa diaria no funcionaban, lo que impide su puesta en producción.*

  Reiteramos nuestra afirmación dada la gravedad de lo que te informamos: no se ha evolucionado el punto de interoperabilidad, como se pedía en el proyecto, ni se han cumplido las especificaciones técnicas y funcionales exigidas en el mismo, sino que se han limitado a crear un nuevo punto de interoperabilidad, que realiza las mismas

[63] Aun cuando, tal y como se señala anteriormente, en ningún momento la empresa adjudicataria comunicó al IMSERSO las tareas encomendadas a la empresa subcontratada, no obstante, en su carta de aceptación, se hace referencia a la pertenencia a la empresa subcontratada de una parte de los perfiles profesionales asignados al proyecto, a partir de lo cual ha sido posible deducir por este Tribunal el número de horas indicado.

[64] Aludiendo previamente a los costes e ineficiencias que llevará asociados el desarrollo del tercer SISAAD por la no aceptación de los códigos fuentes de sus librerías, opción que no tiene sentido "*salvo que existan intereses particulares en ello*".

funciones que el existente, con la particularidad de que el desarrollado por la empresa YYY no funciona. Recordamos aquí nuevamente que el proyecto ha sido recepcionado y dado por bueno en agosto de 2015 con el consiguiente pago por parte del IMSERSO".

La empresa n.º 6 añadía en su comunicación que la constancia de lo anterior se debía a que, en octubre de 2015, la UTE n.º 1, al amparo del contrato 212/2013, le encomendó la evaluación del nuevo punto de interoperabilidad entregado por la empresa n.º 5, obteniendo las conclusiones expuestas anteriormente. A este respecto, no consta a este Tribunal que la Dirección General del IMSERSO, ni la UTE n.º 1, adoptasen medidas al respecto.

b) El contrato 704/2016 tuvo como objeto el mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo del sistema de gestión de proyectos del IMSERSO, diseñado para realizar las actividades de supervisión de ejecución, gestión de riesgos y coordinación de equipos de trabajo de los proyectos TIC asociados a las aplicaciones de servicios sociales.

Si bien el objeto de este contrato parecía, *a priori*, incluir el desarrollo de trabajos relacionados con otros ámbitos competenciales del IMSERSO, los trabajos de fiscalización desarrollados, corroborados por los documentos entregables asociados a este contrato, han permitido verificar que, finalmente, los trabajos se ciñeron, exclusivamente, al ámbito del NSISAAD, motivo por el cual este Tribunal considera que estos trabajos de mantenimiento correctivo, adaptativo y evolutivo se encontraban contemplados en el apartado 3 relativo al alcance de los trabajos del PPTP que rigió la contratación del expediente 212/2013.

En consecuencia, este Tribunal considera que pudo existir un sobrecoste en los servicios de mantenimiento de este subsistema de gestión de proyectos del NSISAAD cifrado en el importe de adjudicación de este contrato (171.292,44 euros).

Este contrato fue tramitado por el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios (procedimiento de regulación armonizada) presentando oferta, exclusivamente, la empresa finalmente adjudicataria (empresa n.º 4). No obstante, dentro de la documentación obrante en el expediente figura un correo electrónico de solicitud de oferta dirigido a varias de las empresas que formaban parte del Acuerdo Marco 26/2011, entre las cuales no se encontraba la mencionada empresa n.º 4, en el que expresamente se indicaba que se volvía a enviar por *"un error en la fecha de recepción 22 de julio de 2016"*, fecha límite para la recepción de ofertas.

Este Tribunal no ha podido verificar la razón por la que la empresa n.º 4, finalmente adjudicataria del contrato, no formaba parte de las destinatarias del mencionado correo, ni tampoco el conducto por el que finalmente fue comunicada a dicha empresa la posibilidad de presentar su oferta. En último término el contrato fue formalizado el 29 de julio de 2016[65].

Para la ejecución parcial del objeto del contrato la empresa n.º 4 subcontrató, de nuevo, a la empresa n.º 5, que también había participado, como subcontratada, en el desarrollo del sistema de gestión de proyectos objeto del contrato 939/2013. Sin embargo, no consta que la empresa adjudicataria haya comunicado anticipadamente la intención de subcontratar, incumpliendo de esta forma el deber de comunicación establecido en el artículo 227.2.b) del TRLCSP, habiéndose verificado esta subcontratación como consecuencia de la solicitud de información efectuada por este Tribunal a estas empresas.

El contrato suscrito entre la empresa n.º 4 y la empresa n.º 5 ha permitido verificar a este Tribunal que el importe subcontratado (162.726,86 euros) equivale al 95 % del importe de

[65] Último día de vigencia del Acuerdo Marco 26/2011.

adjudicación, sobrepasando, en consecuencia, el límite máximo del 60 % establecido en los pliegos del Acuerdo Marco 26/2011 y en el artículo 227.2.e) del TRLCSP.

Asimismo, se ha verificado que, si bien el contrato entre estas dos empresas se formalizó el 26 de octubre de 2016 (tres meses después de la formalización del contrato entre el IMSERSO y la empresa adjudicataria) los trabajos facturados por la empresa n.º 5 correspondían a servicios prestados durante el mes de agosto de dicho año. En consecuencia, durante un periodo de tres meses la empresa subcontratada (n.º 5) prestó servicios de carácter técnico sin amparo contractual alguno, extendiéndose, además, dichos servicios un mes más allá de la finalización del contrato formalizado entre el IMSERSO y la empresa adjudicataria.

Finalmente, el importe facturado por la empresa n.º 5 se elevó a 163.135,70 euro, ascendiendo la participación de la empresa subcontratada al 95,24 % del importe de adjudicación.

Por otro lado, la documentación aportada ha permitido constatar que todo el personal externo al IMSERSO que participó en el desarrollo de los trabajos derivados de este contrato pertenecía a la empresa subcontratada.

En consecuencia, dado el elevado porcentaje que representó la participación efectiva de la empresa n.º 5 en el contrato, así como la falta de constancia de la participación del personal de la empresa n.º 4 en la realización de los trabajos objeto del mismo, no se puede descartar que la empresa subcontratada efectuase la totalidad de los mismos, evidenciando el carácter de mera intermediaria en la ejecución de este contrato de la empresa adjudicataria.

Esta afirmación vendría corroborada por el hecho de que el posterior contrato de mantenimiento de este sistema de gestión de proyectos (contrato 736/2017), formalizado el 26 de noviembre de 2017 por un importe de 94.380,00 euros, fue adjudicado a la empresa n.º 5 al obtener su solución técnica la mayor puntuación. Este contrato fue adjudicado mediante el sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios al amparo del nuevo Acuerdo Marco 26/2015 (en vigor desde el 1 de agosto de 2016) donde esta empresa ya formaba parte del catálogo de empresas adjudicatarias, situación que no se producía en el anterior Acuerdo Marco 26/2011, por lo que ya no requería la intermediación de otra empresa para poder presentar su oferta. De hecho, en la licitación de este contrato la empresa n.º 4 no presentó oferta.

III.3.5.4. EXPEDIENTE 1000/2018 “CONVALIDACIÓN DE GASTOS POR EL CONSEJO DE MINISTROS”

Debido a que el 15 de noviembre de 2017 finalizó el plazo de ejecución del contrato 212/2013 y en dicha fecha aún no se había formalizado el siguiente contrato general de soporte y mantenimiento del SISAAD (expediente 362/2017), la UTE n.º 1 (adjudicataria del contrato 212/2013) siguió prestando estos servicios durante el periodo comprendido entre el 16 de noviembre de 2017 y el 31 de mayo de 2018. Asimismo, la empresa n.º 5 continuó prestando los servicios que venía desarrollando como subcontratada de la UTE n.º 1 formalizando, para ello, una adenda al contrato suscrito entre estas empresas.

El 15 de octubre de 2018 el IMSERSO inició un expediente de convalidación de gastos por el Consejo de Ministros por un importe de 1.243.904,20 euros sobre el que conviene manifestar lo siguiente:

- Este expediente se justificó, inicialmente, en base al procedimiento de tramitación de emergencia establecido en el artículo 113 del TRLCSP, si bien la falta de amparo contractual, bajo la que se desarrollaron estos servicios, no responde a un acontecimiento excepcional de los previstos en el citado artículo (acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa

nacional), sino a la falta de planificación adecuada en la tramitación de los contratos administrativos relacionados con el NSISAAD por parte del IMSERSO.

- En el periodo cuyo gasto fue objeto de convalidación, los servicios fueron prestados sin amparo contractual alguno, provocando el incumplimiento generalizado del TRLCSP, principalmente las actuaciones relativas a la preparación, adjudicación y ejecución del contrato, así como los artículos 73, 148 y 150 de la LGP y el Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, al omitirse el preceptivo trámite de fiscalización previa del gasto.

El acuerdo de convalidación del gasto fue aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de diciembre de 2018 en base a la siguiente motivación: "*A la fecha de finalización del contrato anterior el nuevo no está adjudicado, por lo que el IMSERSO se encuentra en la necesidad de seguir prestando los servicios sin contrato debido a que la interrupción de estos llevaría consigo numerosos riesgos, como consecuencia, de una eventual falta de mantenimiento, soporte, desarrollo y servicios, así como un impacto seguro en la prestación de servicios de soporte tanto para las Comunidades Autónomas, en la gestión de proyectos y en el aseguramiento de la calidad, como para las propias personas en situación de dependencia*".

En consecuencia, la convalidación de este gasto tuvo su origen en la falta de una adecuada planificación, seguimiento y control en materia de contratación administrativa por el IMSERSO que además era generalizada ya que, como ha verificado este Tribunal, el expediente de convalidación remitido al Consejo de Ministros incluía otros siete expedientes de contratación (no relacionados con el SISAAD) donde también se omitió el preceptivo trámite de fiscalización previa.

Esta forma de actuación se refleja en el Informe de control financiero permanente sobre contratación administrativa, relativo a los ejercicios 2016, 2017 y 2018, elaborado por la Intervención Delegada en la Dirección General del IMSERSO, donde, entre otras cuestiones, se concluye que "*… la gestión económico-financiera desarrollada por la Dirección General del IMSERSO en relación a la contratación administrativa… fundamentado en la normalización de un procedimiento de contratación irregular al margen de toda sujeción a la normativa administrativa en general y contractual en particular, con el consenso de todo el equipo directivo de ese periodo, que ha supuesto la necesidad de promover de forma extraordinaria, la convalidación de la omisión de la función interventora de, al menos, 4.930.806,80 euros en un total de 33 expedientes, incluyendo la aprobación y el compromiso de gasto hasta el primer semestre de 2019, a fin de poder regularizar el procedimiento contractual de la entidad; la ausencia total en la planificación de la contratación del Instituto;… no se ha desarrollado con carácter general, de conformidad con las normas y directrices que le son de aplicación, ni conforme a los principios de buena gestión financiera*".

III.3.5.5. EXPEDIENTE 362/2017 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD"

El 1 de junio de 2018 entró en vigor un nuevo contrato de soporte y mantenimiento de los sistemas que soportan el SAAD (expediente 362/2017), con una duración inicial de dos años (con posibilidad de prórroga por el mismo periodo).

Este contrato entró en vigor cinco meses y medio después de la finalización del anterior contrato de mantenimiento general del SISAAD (contrato 212/2013), siendo convalidados, como se ha expuesto anteriormente, los servicios técnicos prestados durante el periodo comprendido entre la finalización e inicio, respectivo, de estos contratos, lo que denota la clara falta de planificación en materia contractual existente en el IMSERSO ya que, dicha entidad, conocía con suficiente antelación la finalización de la prórroga del contrato 212/2013 (15 de noviembre de 2017).

Este contrato, adjudicado mediante PA, si bien tiene un objeto muy similar al de los anteriores contratos generales de mantenimiento del SISAAD suscritos por el IMSERSO con empresas externas, presenta algunas diferencias fundamentales: su licitación por lotes, la prohibición de subcontratar la realización parcial del objeto del contrato y la introducción, en la cláusula 4.4.7 de sus PPTP, de un indicador de excelencia del servicio.

En la tramitación de este expediente se han observado las siguientes deficiencias e irregularidades:

- Entre la documentación obrante en dicho expediente figuran dos anuncios previos al anuncio de licitación (publicados en marzo de 2017 en la plataforma de contratación del Estado) donde figura un importe de licitación de 4.103.952,16 euros (IVA incluido) y la división de su objeto en cuatro lotes. Sin embargo, el anuncio de licitación no se publicó en dicha plataforma hasta siete meses después (30 de octubre de 2017) donde se recoge un importe de licitación inferior (3.316.000,16 euros) y la división de su objeto en tres lotes, sin que en el expediente facilitado figuren las razones que justificaron estas modificaciones, principalmente, la supresión del cuarto lote inicialmente previsto (Gestión de proyectos y verificación de calidad). A este respecto, este Tribunal ha verificado que la parte del objeto del contrato correspondiente al lote 4, finalmente descartado, guardaba gran similitud con el objeto del contrato 736/2017 (en ambos supuestos se refieren a la prestación de servicios de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos), también adjudicado a la empresa n.º 5.

- La orden de inicio fue aprobada el 30 de junio de 2017, mientras que la memoria justificativa, en la que debería haberse fundamentado la aprobación de esta orden, fue elaborada el 22 de septiembre de 2017, es decir, tres meses después.

- Este Tribunal ha verificado que en la elaboración de los PPTP que rigieron esta contratación intervinieron personas ajenas al IMSERSO sin ninguna relación contractual con dicha entidad gestora. Así lo demuestran los correos electrónicos obrantes en el expediente (fechados entre los meses de enero y septiembre de 2017) donde se analizan diversos aspectos de los citados pliegos (mejoras al acuerdo de nivel de servicios, inclusión del lote 4, definición del concepto de excelencia del servicio, entre otros).

  Es necesario reseñar que, entre los destinatarios de estos correos, se encuentran una persona con un vínculo de parentesco por consanguinidad de segundo grado con la entonces titular de la Dirección General del IMSERSO, así como otra persona en calidad de *"Director de sistemas de información",* ambos sin ninguna habilitación para intervenir en la elaboración de los citados pliegos, ya que ninguno de ellos era personal del Instituto ni había sido contratado, al efecto, para llevar a cabo servicios de consultoría, asistencia o similar que justificasen su participación.

  Esta situación ya fue advertida por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del IMSERSO en su informe de control financiero permanente sobre contratación administrativa, de 7 de febrero de 2019, donde se recoge la siguiente recomendación "*Reforzar los controles respecto de los contratistas que se encuentren prestando sus servicios en la entidad, sobre el acceso a información sensible y los procedimientos de elaboración de los PPT, dejando en su caso la debida constancia de cualquier participación o intrusión externa en los pliegos, y evitar, asimismo, riesgos de externalización del servicio, con la pérdida del control en procedimientos propios del personal funcionario al servicio en el Área de Informática*".

Finalmente, resultaron adjudicatarias de los lotes en que se dividía este contrato las siguientes empresas:

- La empresa n.º 12 resultó adjudicataria del lote n.º 1 ("*Soporte y atención a usuarios*") por un importe de 484.484,00 euros.

- La UTE n.º 3 (integrada por las empresas n.º 3 y 5, la primera adjudicataria, a través de su participación en la UTE n.º 1, del contrato 212/2013, y la segunda reiteradamente subcontratada para la realización de trabajos de desarrollo y mantenimiento del SISAAD) resultó adjudicataria del lote n.º 2 ("*Mantenimiento de procesos*") por un importe de 807.033,22 euros.

- La UTE n.º 4 (integrada por las empresas n.º 2 y 3, adjudicatarias del contrato 212/2013) resultó adjudicataria del lote n.º 3 ("*Mantenimiento de servicios*") por un importe de 769.552,26 euros.

Por su parte, la UTE n.º 6 integrada por las empresas n.º 4 (adjudicataria de la mayoría de los contratos de desarrollo del segundo SISAAD) y n.º 6 (empresa subcontratada reiteradamente por la empresa n.º 5, con quien mantuvo un pleito por impago de facturas), ofertante en los tres lotes licitados, no resultó adjudicataria en ninguno de ellos al obtener una valoración muy inferior con respecto a las empresas adjudicatarias de dichos lotes.

Es necesario reseñar que la adjudicación de este contrato se vio retrasada por la consideración de baja temeraria de la oferta presentada por la UTE n.º 3 al lote 2 la cual, tras dos informes de valoración, se consideró finalmente justificada. A este respecto este Tribunal ha podido verificar que los precios/hora (por perfil profesional) ofertados por la empresa n.º 5 (integrante de la UTE n.º 3) no diferían de los precios facturados por esta empresa a la UTE n.º 1 y a la empresa n.º 4 cuando fue reiteradamente subcontratada por estas empresas para la ejecución de los diferentes servicios relacionados con el desarrollo del NSISAAD, los cuales han sido citados en epígrafes y subepígrafes anteriores de este informe. En definitiva, dicha empresa mantuvo las tarifas aplicadas en otros trabajos previos desarrollados mediante subcontratación, lo que apuntaría a una deficiente determinación del precio de los contratos por el IMSERSO y a la necesidad de promover procedimientos que faciliten la concurrencia entre empresas, redundando en una reducción del coste de los servicios técnicos contratados, puesto que el IMSERSO podría haber asumido un sobrecoste igual al margen empresarial obtenido, recurrentemente, por la empresa adjudicataria de dichos contratos (empresa n.º 4).

Asimismo, se ha observado que, una vez más, el acceso del personal de las empresas adjudicatarias del contrato 362/2017 a la base de datos del NSISAAD fue previo a la formalización de los contratos para cada uno de los lotes (efectuada el 31 de mayo de 2018) poniendo de manifiesto que el IMSERSO no dispone de un procedimiento de control interno que garantice que los permisos de acceso al personal externo no se otorguen sin la cobertura de un documento contractual previo.

En último lugar es necesario manifestar que transcurridos más de quince meses desde el inicio del contrato, el IMSERSO no había abonado a las empresas adjudicatarias ninguna de las facturas que, previsiblemente, debieron haber presentado por los trabajos efectuados en relación con este contrato. La escasa documentación facilitada al respecto al Tribunal, por el IMSERSO, parece indicar que esta situación tiene su origen en la diferencia de criterios existente con respecto a la interpretación de la facturación a emitir en concepto de "*excelencia del servicio*", recogido en el PPTP que rigió esta contratación.

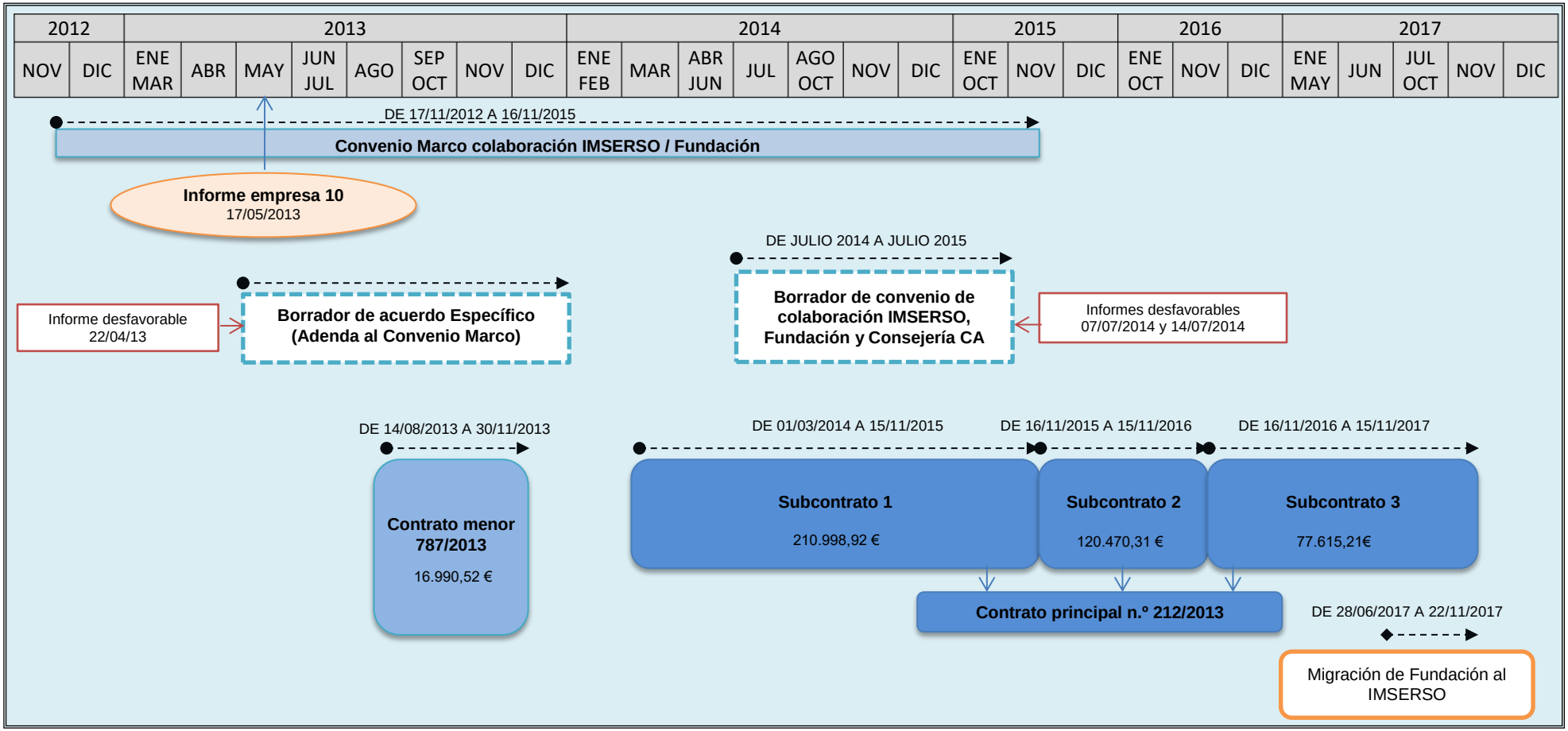
Esta situación pone de manifiesto la falta de rigor en la redacción de la memoria justificativa y en los citados PPTP, en perjuicio del principio de seguridad jurídica que debe regir en materia de contratación administrativa, pudiendo provocar la resolución de los respectivos contratos, por parte de las empresas adjudicatarias, motivada por la falta de abono de los servicios prestados

durante un periodo tan prolongado de tiempo, situación que el IMSERSO debería subsanar con la mayor celeridad posible.

III.3.6. Servicios de almacenamiento de información prestados por una fundación pública

En el siguiente gráfico se recoge la colaboración mantenida, directa o indirectamente, entre el IMSERSO y la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, desde el 17 de noviembre de 2012 hasta el 22 de noviembre de 2017, relacionada con la prestación de servicios derivados del NSISAAD:

GRÁFICO N.º 12
ESQUEMA COLABORACIÓN IMSERSO/FUNDACIÓN CENTRO DE SUPERCOMPUTACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN
Periodo 2012/2017



Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas.

Como se recoge en el Gráfico anterior, el 16 de noviembre de 2012 (unos días antes de la formalización -el 28 de noviembre de ese mismo año- del primer contrato de desarrollo del NSISAAD -contrato 833/2012-) se formaliza un convenio marco de colaboración entre el Director General del IMSERSO y el presidente del Patronato de la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León.

Si bien el objetivo genérico fijado en la estipulación primera de este convenio era muy amplio (*"establecer el marco adecuado que agilice los proyectos de colaboración entre la Fundación y el IMSERSO para el desarrollo tecnológico, científico y socioeconómico y la adaptación de tecnologías emergentes de la información y de las comunicaciones en los campos que son propios de los fines de ambas instituciones, así como de otros que en el futuro puedan ser considerados de interés para ambas entidades")* finalmente solo se tradujo en el alojamiento de los servidores (*hosting*) del NSISAAD en dicha Fundación, motivado por las ineficiencias de la plataforma existente en el IMSERSO, según se indicaba en su memoria justificativa. En el mismo se preveía que su ejecución se desarrollaría mediante acuerdos específicos y con una duración inicial de tres años (de 17 de noviembre de 2012 a 16 de noviembre de 2015), con posibilidad de prórroga.

En abril de 2013, con el objetivo de establecer los términos y condiciones específicas de la colaboración recogida en el mencionado convenio marco, se elabora un borrador de acuerdo específico (mediante adenda al convenio marco), que finalmente no fue suscrito debido al informe desfavorable emitido (con fecha 22 de abril de 2013) por el Servicio Jurídico Delegado Central en el IMSERSO, en el cual se manifestaba que su objeto respondía a un contrato administrativo y no a una colaboración, pudiendo producirse, al mismo tiempo, una duplicidad en la prestación del servicio de alojamiento de la información, debido a la similitud existente entre el objeto de este acuerdo específico y el recogido en otros contratos administrativos formalizados por el IMSERSO en esta materia.

A pesar del informe desfavorable emitido por su Servicio Jurídico, el IMSERSO continuó desarrollando diversas actuaciones tendentes a lograr el alojamiento de la información del NSISAAD en los servidores de la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León.

En primer lugar, la empresa n.º 10 emitió un informe donde se analizaba la infraestructura tecnológica existente en dicha Fundación y su compatibilidad con el entorno de la base de datos del NSISAAD. El informe emitido por esta empresa (el 17 de mayo de 2013) evidenció la existencia de numerosas incompatibilidades que hacían inviable la correcta prestación del servicio de *hosting* (v.gr.: imposible migración directa de información entre ambas plataformas, las copias de seguridad no se podrían restaurar de forma cruzada, entre otras) así como la necesidad de adquirir numerosas licencias informáticas y servidores para la resolución de estas incompatibilidades.

Tras la emisión de este informe, el IMSERSO formalizó distintos contratos cuyo objeto era la adquisición y actualización de licencias informáticas para el funcionamiento del primer SISAAD, adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad a la mencionada empresa n.º 10, destinando, al menos, 64 de estas licencias, cuyo coste no ha podido ser cuantificado por este Tribunal, a la adaptación de la infraestructura tecnológica de la Fundación.

Asimismo, el 14 de agosto de 2013 se formalizó un contrato menor (contrato 787/2013 "*Alojamiento de la plataforma de preproducción y producción del SISAAD hasta el 30.11.2013*") con la mencionada Fundación, con un importe de adjudicación de 16.990,52 euros, motivado por la falta de suscripción del acuerdo específico referido anteriormente, y justificado (de acuerdo con su memoria técnica) en que "*(…) por razones de estrategia, es necesario alojar en una ubicación fuera de las dependencias del Instituto*" el equipo informático del IMSERSO. En consecuencia, los servicios de alojamiento de la plataforma del NSISAAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León fueron contratados, hasta el 30 de noviembre de 2013, mediante el precitado contrato 787/2013.

Finalizada la vigencia de este contrato, en el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2013 y el 28 de febrero de 2014, el IMSERSO no ha aclarado si se siguieron prestando estos servicios. No obstante, tal y como se recoge en un informe de seguimiento del contrato 212/2013 ("*Soporte y mantenimiento del SISAAD"*) fechado el 30 de diciembre de 2013, a dicha fecha este servicio se estaba prestando, puesto que, entre otras cuestiones, el citado informe hacía referencia a los problemas derivados de la configuración de los servidores en dicha Fundación y de la línea de conexión (VPN) entre esta Fundación y el IMSERSO, para cuya resolución se formalizó, con fecha 26 de febrero de 2014 (con una previsión de duración inicial de dos meses y cuyos servicios fueron finalmente facturados en el mes de junio de 2014), el contrato 245/2014 "*Línea de conexión VPN-IP entre la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León y el IMSERSO*", por un importe de 8.747,01 euros.

Desde el 1 de marzo de 2014 hasta el 15 de noviembre de 2015 los servicios de alojamiento, prestados por la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, fueron objeto de subcontratación, tal y como ya se ha indicado anteriormente, dentro del contrato 212/2013, adjudicado a la UTE n.º 1, si bien, en la documentación obrante en el mismo no figura ningún tipo de justificación que acreditase dicha subcontratación. Tras las reiteradas solicitudes de información efectuadas por este Tribunal al IMSERSO, se facilitaron los dos contratos formalizados, el 1 de marzo de 2014, entre esta Fundación y las empresas integrantes de la UTE n.º 1 (empresas n.º 2 y 3), con un plazo de ejecución que se extendía hasta el 15 de noviembre de 2015 y un precio total de 210.998,92 euros, a abonar de manera proporcional por cada una de las empresas integrantes de dicha UTE.

En la cláusula segunda de ambos contratos se recoge, de forma explícita, que la subcontratación de estos servicios viene impuesta por el IMSERSO, manifestando que *"El objeto del presente subcontrato es la prestación por parte del subcontratista del servicio que se detalla en el Anexo 2 (…) de conformidad con lo exigido por el cliente (IMSERSO) bajo el contrato principal y lo establecido en el presente subcontrato".*

Sin embargo, ni el anuncio de licitación ni el PCAP que rigió dicha contratación recogieron la obligación de subcontratar con terceros esta parte de la prestación objeto del contrato, contraviniendo lo dispuesto en este sentido en el artículo 227.7 del TRLCSP.

Posteriormente, el 16 de febrero de 2015, el contrato 212/2013 fue objeto de modificación (incrementando su precio de adjudicación casi un 20 %) como consecuencia de las "*Innovaciones tecnológicas de la plataforma física y lógica a mantener*", abordando nuevas funciones como el ordenamiento y supervisión del alojamiento del NSISAAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, tal y como se recoge en la memoria justificativa de esta modificación.

En consecuencia, a pesar de la inexistencia de documentación en el expediente donde constase la subcontratación de estos servicios por parte de la adjudicataria (UTE n.º 1) con la mencionada Fundación, el IMSERSO tenía pleno conocimiento de la misma, primero porque esta subcontratación vino impuesta por esta entidad gestora y, además, por los numerosos informes de seguimiento de la ejecución del contrato 212/2013 emitidos (con fechas 30.12.2013, 14.07.2014, 15.09.2014, 4.12.2014 y 15.05.2015), en los cuales se ponían de manifiesto las numerosas incidencias derivadas del alojamiento de la información del NSISAAD en los servidores de la Fundación y los trabajos desarrollados para su resolución.

Entre los problemas recogidos en dichos informes, así como en el "*Informe de anomalías detectadas en relación a los contratos de informática del IMSERSO*", elaborado por personal técnico del IMSERSO el 9 de marzo de 2018, se encontraban los relacionados con las carencias de recursos humanos y técnicos verificadas, el acceso a la información por personal no autorizado y la falta de detección de intrusiones en el sistema.

En dichos informes se pone de manifiesto la falta de adopción, tanto por el responsable del fichero (IMSERSO) como por el encargado de su tratamiento (UTE n.º 1), de las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal requeridas en el artículo 9.1 de la LOPD, incumpliendo, de la misma forma, lo preceptuado en el apartado 2 de dicho artículo ("*No se registrarán datos de carácter personal en ficheros que no reúnan las condiciones que se determinen por vía reglamentaria con respecto a su integridad y seguridad (…)*").

A este respecto conviene manifestar que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 81.2.e) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal (NSISAAD) de los que sean responsables las entidades gestoras de la Seguridad Social (IMSERSO) y se relacionen con el ejercicio de sus competencias, deberán disponer de medidas de seguridad de nivel básico y medio.

Tomando como base las incidencias recogidas en los informes de seguimiento antes relacionados, este Tribunal considera que el IMSERSO y la UTE n.º 1 no adoptaron, al menos, las siguientes medidas de seguridad relacionadas con el fichero de datos de carácter personal del NSISAAD, requeridas en los artículos 89 a 100 del precitado Real Decreto 1720/2007:

- No se establecieron medidas tendentes a controlar el acceso de los usuarios ya que, al menos, en dos ocasiones se verificó el acceso a los datos de dicho fichero de personas no identificadas ni autorizadas.

- De acuerdo con las medidas requeridas, solo el personal autorizado puede acceder a los lugares donde se encuentren instalados los equipos físicos de soporte de los sistemas de información, desconociendo el IMSERSO las personas autorizadas por la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León para acceder físicamente a dichos lugares.

- Se establece la obligación de realizar copias de seguridad, como mínimo semanalmente, así como la de implantar procedimientos de recuperación de datos que garanticen su reconstrucción, reflejándose, a este respecto, en los mencionados informes de seguimiento que, a fecha 14 de julio de 2014, se encontraba pendiente de definir la política de copias de seguridad y recuperación de la información necesaria para los entornos de la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León .

- Por último, los sistemas de información e instalaciones de tratamiento y almacenamiento de datos deben someterse a una auditoría interna o externa con una periodicidad, al menos, bianual, no habiendo acreditado el IMSERSO, a este Tribunal, la realización de dichas auditorías.

Asimismo, se habría incumplido el artículo 86.1 del citado Real Decreto donde se preceptúa que "*Cuando los datos personales (…) se traten fuera de los locales del responsable de fichero o tratamiento, o del encargado del tratamiento será preciso que exista una autorización previa del responsable del fichero o tratamiento, y en todo caso deberá garantizarse el nivel de seguridad correspondiente al tipo de fichero tratado*", al no haberse acreditado por el IMSERSO la autorización expresa efectuada en este sentido.

Esta situación se ve agravada ya que, al menos en el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2013 y el 28 de febrero de 2014, la prestación de servicios realizada por la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León no estuvo amparada por ningún contrato formalizado ni con el IMSERSO ni con la UTE n.º 1 incumpliéndose, con esta forma de actuación, lo dispuesto en el artículo 12.2 de la LOPD ("*La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido*").

De acuerdo con el PCAP que rigió la contratación del expediente 212/2013, el 19 de octubre de 2015 se prorrogó el contrato por un periodo igual al fijado inicialmente (24 meses). La adenda formalizada para esta prórroga recoge expresamente la subcontratación de los servicios de alojamiento de la plataforma del NSISSAD en la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León.

Por este motivo el 16 de noviembre de 2015 se formalizan nuevos contratos entre las empresas integrantes de la UTE n.º 1 y la citada Fundación, con una duración de doce meses (desde el 16 de noviembre de 2015 al 15 de noviembre de 2016) por un precio total de 120.470,31 euros. Dichos contratos fueron posteriormente prorrogados hasta el 15 de noviembre de 2017, con un importe estipulado de 77.615,21 euros.

Asimismo, se ha verificado que el importe abonado por la adjudicataria del contrato 212/2013 (UTE n.º 1) a la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León, como consecuencia de esta subcontratación, a lo largo del periodo transcurrido entre el 1 de marzo de 2014 y el 15 de noviembre de 2017, fue de un total de 429.717,95 euros (20.633,51 euros superior al importe recogido en los contratos), los cuales, si bien no fueron abonados por el IMSERSO, si fueron amparados, mediante la subcontratación efectuada, dentro del precio establecido en el contrato formalizado entre el IMSERSO y la UTE n.º 1, adjudicataria del contrato 212/2013.

Finalmente, el 28 de junio de 2017 se inicia un proceso de migración de los servicios del NSISAAD desde la precitada Fundación a los servicios centrales del IMSERSO, que finaliza el 22 de noviembre de ese año.

Por último, es necesario señalar que con independencia de lo expuesto anteriormente, en julio de 2014 el IMSERSO elaboró un borrador de convenio de colaboración entre esta entidad gestora, la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León y la Consejería de la CA de la que depende dicha Fundación por el que se instrumentaba una encomienda para la prestación de los servicios de alojamiento administrado (*hosting*) y seguridad perimetral de la plataforma tecnológica de los sistemas de dependencia e interoperabilidad.

Este borrador de convenio amparaba una encomienda de gestión, debido a que dicha Fundación pertenece al sector público, estableciéndose un plazo inicial de duración de doce meses y un precio anual de 170.694,22 euros. Dicha encomienda, finalmente, no llegó a formalizarse debido a dos informes desfavorables emitidos por el Servicio Jurídico Delegado Central del IMSERSO (con fechas 7 y 14 de julio de 2014), donde se manifiesta que la prestación del servicio objeto de la misma debía tramitarse de conformidad con los principios de publicidad y concurrencia previstos en el TRLCSP, además de no reunir esta Fundación los requisitos exigidos legalmente para tener la condición de medio propio del IMSERSO.

Si bien esta encomienda, como se ha expuesto, finalmente no fue formalizada, si demuestra la clara intención del IMSERSO de lograr una cobertura legal que amparase la colaboración iniciada desde el año 2012 con esta Fundación. En último término esta colaboración se instrumentó bajo la figura jurídica de la subcontratación de servicios, con las incidencias que se han expuesto anteriormente.

III.3.7. Valoración del desarrollo del NSISAAD de acuerdo con los principios de buena gestión financiera

Con independencia de los resultados expuestos anteriormente, derivados del análisis de los principales contratos formalizados por el IMSERSO para el desarrollo y mantenimiento de las diferentes versiones del SISAAD, se dedica el presente epígrafe a analizar si el desarrollo de este NSISAAD, en lugar de modificar el preexistente, así como el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo este desarrollo, se encuentran suficientemente justificados de conformidad con los principios de buena gestión financiera que deben regir la administración de los recursos públicos.

Asimismo, este Tribunal ha valorado si, en base a la actual aplicación y funcionamiento de este nuevo sistema de información, se han cumplido los objetivos pretendidos con la implantación de las dos versiones del NSISAAD (GCA1 y GCA2), de manera sucesiva, desde el año 2012.

Como se ha indicado en apartados anteriores de este Informe, el desarrollo de un NSISAAD que sustituyese al anterior fue una decisión adoptada con la principal finalidad de subsanar las importantes deficiencias que presentaba dicho sistema, puestas de manifiesto por el Tribunal en su Informe n.º 977.

A este respecto es necesario manifestar que este Tribunal no ha podido disponer de ningún documento donde se justificase la necesidad de desarrollar un NSISAAD en lugar de evolucionar el anterior SISAAD[66].

Solo mediante el análisis de las memorias justificativas de los contratos tramitados para el desarrollo del NSISAAD se ha podido obtener información parcial de las razones que determinaron la ejecución de las distintas actuaciones realizadas para la puesta en marcha de este nuevo proyecto, aun cuando su dimensión y repercusiones hubieran requerido un informe exhaustivo donde se analizasen, de manera global y conjunta, las causas, objetivos, ventajas e inconvenientes, consecuencias funcionales y costes asociados al mismo.

Estas memorias reproducían algunas de las conclusiones del análisis del anterior SISAAD, encargado por el IMSERSO a la empresa n.º 6 en marzo de 2012 (contrato 500/2012), con el fin de buscar soluciones para mejorar el servicio que prestaba este sistema de información y posibles alternativas, recogidas en el "*Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO*", y en otro documento de ampliación de información del anterior, ambos facilitados por la propia empresa n.º 6 al IMSERSO, a requerimiento de este Tribunal, ya que esta entidad gestora no pudo localizar los mismos en su archivo.

De acuerdo con el estudio elaborado por la mencionada empresa n.º 6, el anterior SISAAD, que fue diseñado y desarrollado, casi en su totalidad, por la empresa n.º 1, fundamentalmente a través de un solo contrato (166/2008), y que se encontraba próximo a finalizar (finalizaba su vigencia el 18 de agosto de 2012), presentaba los siguientes inconvenientes:

- Su coste de mantenimiento y adaptación era muy elevado, en relación con el contexto de crisis económica generalizada existente en dicho periodo, como consecuencia tanto de la necesidad de contratación de personal externo para la prestación de servicios de carácter informático, como de las licencias informáticas (*Siebel*) necesarias para su funcionamiento, suponiendo, además, una excesiva dependencia del IMSERSO con respecto al proveedor de dichos servicios.

- Su escasa utilización por las CCAA, que, en su mayoría, no gestionaban sus expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia a través del SISAAD, sino mediante sus propios sistemas de información y gestión.

[66] En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 ha aportado un resumen ejecutivo denominado *"Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia"*, de fecha 22 de noviembre de 2012, donde se señala una planificación de las licitaciones para desarrollar un NSISAAD, y otro documento denominado *"Plan de mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia"*, de fecha 27 de septiembre de 2013, donde se definen las líneas estratégicas para lograr el objetivo de hacer del NSISAAD la herramienta habitual operativa de las CCAA, en el que, a posteriori, se ofrece información detallada sobre las cuatro opciones que se tomaron en consideración para subsanar el primer SISAAD (entre ellas, la de evolucionar sobre este sistema) y las razones que habrían justificado la elección del desarrollo desde cero de un NSISAAD.
Y asimismo, hace referencia a otros documentos que exponen datos estadísticos y magnitudes globales de gestión de cada Comunidad Autónoma, ofreciendo la situación del SISAAD en ese momento, pero sin constituir un instrumento de planificación, o bien se refieren a la necesidad de adaptación del IMSERSO al Esquema Nacional de Interoperabilidad, por lo que en ningún caso, a juicio de este Tribunal de Cuentas, sirven para justificar la necesidad de desarrollar un NSISAAD.

- La falta de rendimiento del SISAAD manifestada por los gestores de las CCAA.

- Su falta de adaptación al ENI regulado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

En base a lo expuesto anteriormente, la memoria justificativa del principal expediente de desarrollo del segundo SISAAD (1253/2012) establecía distintos objetivos encaminados a la subsanación de las insuficiencias que presentaba esta aplicación informática, como eran: la mejora de la aplicación adaptándola al ENI, incrementar su uso por las CCAA y la reducción de sus costes de mantenimiento.

Sin embargo, como ha podido verificar este Tribunal, adoptada la decisión de desarrollar un NSISAAD, se pusieron de manifiesto por el IMSERSO, exclusivamente, sus eventuales ventajas, pero no se ponderaron los posibles inconvenientes derivados de esta decisión, como son los siguientes:

a) La falta de rentabilización del elevado coste invertido en el diseño, desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD desde su inicio (2007) hasta el año 2012, estimado en más de 37 millones de euros[67].

   Su elevado coste, junto al escaso periodo de tiempo transcurrido desde su implantación (tan solo cinco años), donde el último de sus subsistemas fue incorporado en el año 2011, así como las continuas adaptaciones realizadas en el mismo hasta los últimos días de su utilización, deberían haber justificado que el IMSERSO hubiera acreditado de manera más exhaustiva y concluyente las razones que motivaron la sustitución de este sistema de información.

   En este sentido, resulta especialmente significativo que en el "*Informe de situación del SISAAD*" elaborado (en febrero de 2013) por el entonces Jefe de Área de Estadísticas y Evaluación de Sistemas del IMSERSO, documento extenso y exhaustivo donde se detalla el origen y evolución del SISAAD, sus funcionalidades, logros alcanzados y retos pendientes, no se efectúe ninguna mención al NSISAAD, cuyo desarrollo se había iniciado en diciembre de 2012 con la implantación del punto de interoperabilidad (contrato 833/2012), ni a la necesidad de sustituir el primer SISAAD. Por el contrario como conclusión final de dicho Informe se manifiesta que "*Para que pueda seguir evolucionando adecuadamente se necesita una dirección clara y que todos los protagonistas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) acuerden la finalidad y utilidad a la que se quiere dedicar, tanto en las líneas generales como en las particulares. Los grandes sistemas de información necesitan una estabilidad y un rodaje que esperemos el tiempo conceda al SISAAD*".

b) Asimismo, es necesario manifestar que, en el mismo estudio encomendado a la empresa n.º 6, se proponía, como una de las alternativas a considerar, la evolución del SISAAD preexistente, implantando una nueva versión de *Siebel,* la cual aumentaría el rendimiento de la aplicación y supondría una reducción en el coste de sus licencias estimado en un 27 %. Esta minoración del coste de las licencias, unida a la significativa disminución del 43 % en el precio de adjudicación del nuevo contrato de mantenimiento y adaptación del SISAAD (462/2012) en vigor desde el 1 de septiembre de 2012, adjudicado a la empresa n.º 1 por un importe semestral de 1.065.677,40 euros (equivalente a 2.131.354,80 euros anuales, frente a los 3.724.323,96 euros anuales del contrato 166/2008 precedente), supondría que quedaría justificada, en menor medida, la necesidad de sustituir el primer SISAAD por sus elevados costes de mantenimiento.

c) Tampoco se puso de manifiesto el coste económico y temporal derivado del desarrollo del NSISAAD, así como la necesaria convivencia entre ambos sistemas, la consiguiente migración

[67] Estimación efectuada por la empresa n.º 6 en su estudio donde se incluían, entre otros: 8.384.000,00 euros relativos a la adquisición de licencias Siebel; 1.556.000,00 euros por el mantenimiento de estas licencias en los años 2009 y 2010 y 14.644.800 euros derivados de la ejecución del contrato 166/2008 de desarrollo, mantenimiento y adaptación de esta aplicación. El resto del importe estimado correspondía a la adquisición de servidores, almacenamiento, interconexión, etc.

de datos entre los mismos y el periodo necesario de adaptación de los gestores a la nueva plataforma, factores de imposible cuantificación por este Tribunal, pero que conllevaron importantes ineficiencias en el funcionamiento del SISAAD y la pérdida de información en las migraciones efectuadas (como se ha recogido en otros apartados de este Informe), así como dificultades en su implantación que provocaron un retraso en la puesta en marcha del NSISAAD de un año con respecto al plazo inicialmente previsto, provocando que el primer SISAAD no fuera dado de baja hasta septiembre de 2015.

Además, debe resaltarse que el desarrollo de los distintos subsistemas del segundo SISAAD fue efectuado mediante contratos independientes a los relativos a su soporte y mantenimiento, en ejercicio de la potestad discrecional de los responsables del IMSERSO (contratos 462/2012 y 212/2013), si bien, dado el alcance y determinación del objeto de este último, el desarrollo de los subsistemas de gestión de proyectos, explotación estadística y gestión documental, y el mantenimiento del subsistema de interoperabilidad y del sistema de gestión de proyectos del segundo SISAAD podrían haberse incardinado dentro de dicho contrato 212/2013, evitando, de esta forma, un posible sobrecoste, derivado del importe que supuso la ejecución independiente de estos contratos.

Asimismo, el IMSERSO no promovió la mayor concurrencia posible que hubiera redundado en una posible reducción de su coste de desarrollo, al no tramitar dichos contratos mediante PA sino mediante el sistema de adquisición centralizada al amparo del Acuerdo Marco 26/2011, utilizando, de forma sistemática, la posibilidad de reducir la solicitud de ofertas a solo varias empresas (según el expediente, a tres, cuatro u ocho empresas, pero en ningún caso a todas ellas).

Por su parte, el desarrollo del tercer SISAAD (NSISAAD en su versión GCA 2) se fundamentó en un supuesto incierto, cual fue la falta de disponibilidad por el IMSERSO de unos componentes tecnológicos que, como ha podido verificar este Tribunal, no quisieron recepcionar los entonces responsables del IMSERSO.

Al margen de las consideraciones anteriores y de las deficiencias e irregularidades observadas en la ejecución de los contratos de desarrollo del NSISAAD, este Tribunal considera que, si bien este nuevo sistema de información cumplió ciertos objetivos perseguidos con su construcción desde cero (utilización de software libre, disminución de costes de licencias y mantenimiento, adaptación al ENI[68]), sin embargo no ha cumplido algunos de sus objetivos primordiales. Así:

a) En relación con el incremento de su uso por parte de las CCAA, como se ha expuesto en el epígrafe III.2.2, a 31 de diciembre de 2018, su uso no solo no ha aumentado sino que ha disminuido con respecto al del primer SISAAD, siendo actualmente casi residual, ya que ha quedado reducido solo a la CA del Principado de Asturias y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, ya que las CCAA de Aragón y Canarias se encuentran desarrollando su propio sistema de información. En consecuencia, se confirma la tendencia a abandonar la utilización del SISAAD por las CCAA, potenciando el uso de aplicaciones propias, situación ya evidenciada cuando se adoptó la decisión de desarrollar el segundo SISAAD.

b) Asimismo, en cuanto a la dependencia técnica y funcional del IMSERSO respecto a las empresas proveedoras externas, se ha constatado su agudización con respecto al periodo de implantación del primer SISAAD.

   Esta situación ya se denunciaba con respecto a la empresa n.º 1, adjudicataria de los primeros contratos de mantenimiento y desarrollo del primer SISAAD, al llevar prestando servicios en el IMSERSO durante cinco años consecutivos. Sin embargo, si se aprueba la prórroga del último contrato de soporte y mantenimiento del SISAAD (362/2017), las empresas n.º 2 y 3 prolongarán su vinculación con el IMSERSO más de nueve años, al

[68] No obstante, la comprobación de este extremo en toda su extensión requiere de una auditoría de carácter informático que excede del alcance de la presente fiscalización.

sumarse su duración al periodo de ejecución del contrato 212/2013 y al periodo objeto de convalidación de gasto (expediente 1000/2018).

Además, esta dependencia técnica y funcional es todavía mayor con respecto a la empresa n.º 5 que, desde su subcontratación en el año 2012 para la realización de los primeros trabajos de desarrollo del segundo SISAAD, ha prestado servicios técnicos en el IMSERSO, sin solución de continuidad, a través de un total de nueve contratos, muchos de ellos solapados en el tiempo, siete de ellos como subcontratada y los dos últimos como adjudicataria. Esta empresa fue subcontratada por distintas empresas (empresa n.º 4, UTE n.º 1 y UTE n.º 2) para efectuar, en un primer periodo, trabajos de desarrollo y mantenimiento del segundo SISAAD (contratos 833/2012, 1253/2012, 212/2013, 939/2013 y 247/2014), y después para trabajos de desarrollo y mantenimiento del tercer SISAAD (212/2013 y 704/2016), resultando, posteriormente, adjudicataria de los contratos formalizados para la continuación de dichos trabajos (362/2017 y 736/2017).

La dependencia tecnológica del IMSERSO respecto de esta empresa es tal que, como ha verificado este Tribunal, mensualmente, un técnico de esta empresa (ubicada en la CA de Galicia) debe desplazarse a la sede de la Dirección General del IMSERSO en Madrid, con el fin de elaborar la nómina de liquidación del nivel mínimo de protección a abonar por el IMSERSO a las CCAA.

Además de la excesiva dependencia respecto de esta empresa, y del riesgo que conlleva que una función de tanta relevancia, como la liquidación del nivel mínimo, dependa de personal externo al IMSERSO, esta situación revela que no se está procurando que se lleve a cabo la finalidad última de estos contratos, cual es que las empresas contratadas efectúen la debida transferencia tecnológica y de conocimiento al IMSERSO, de manera que su personal pueda asumir, en la mayor medida posible, los trabajos contratados con empresas externas, recuperando el control de la aplicación y disminuyendo el coste asociado a los mismos[69].

c) En relación con las licencias, segundo componente principal del mantenimiento de la aplicación, el coste anual de las licencias de *Siebel* asociadas al primer SISAAD ha sido sustituido por el coste de adquisición de las licencias anuales y mensuales de mantenimiento de los productos implantados en su sustitución (*Invesdoc, Webfocus y Postgres).*

Aunque con un coste considerablemente menor, ello ha provocado una dependencia tecnológica con respecto a las empresas propietarias de dichos productos en los dos primeros casos (empresas n.º 4 y 9, respectivamente)[70], empresas que, como se ha indicado, fueron las responsables, respectivamente, del desarrollo de los subsistemas del SISAAD en que fueron implantados (gestión documental y explotación estadística).

[69] Entre los objetivos perseguidos con el desarrollo del NSISAAD, previstos en el *"Plan de mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)*, de fecha 27 de septiembre de 2013, aportado en el trámite de alegaciones por el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016, figuraba la internalización del mantenimiento y soporte del SISAAD con el fin de evitar incurrir en excesivos costes así como la dependencia de empresas externas, objetivo que no ha sido conseguido. De igual forma, tampoco se ha dado cumplimiento a la integración del NSISAAD con los sistemas de información de servicios sociales de las CCAA, también prevista en dicho plan.

[70] Como se ha indicado previamente, este Tribunal no ha analizado los contratos de adquisición y mantenimiento de licencias por lo que no puede ofrecerse un importe exacto del coste de las mismas asociado al NSISAAD. La dependencia de dichas empresas puede inferirse, a modo de ejemplo, de los siguientes contratos que les fueron adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad: contrato 997/2013 "*Actualización y ampliación de las licencias Invesdoc para el SISAAD"* (adjudicado a la empresa n.º 4 por 443.785,00 euros); contrato 540/2014 *"Adquisición de herramientas Webfocus para al SAAD"* (166.534,12 euros) y contrato 334/2016 *"Actualización y soporte de licencias Webfocus"* (631.014,98 euros), ambos adjudicados a la empresa n.º 9.

d) Tampoco se ha cumplido el objetivo más importante y de mayor incidencia económica perseguido con el desarrollo del NSISAAD, como era el incremento del rendimiento de la aplicación y la subsanación de las deficiencias que el mismo presentaba, puestas de manifiesto en el Informe n.º 977 de este Tribunal.

   Debido a la importancia cuantitativa y cualitativa de las deficiencias que presenta el NSISAAD, puestas de manifiesto, principalmente, en el epígrafe III.2.1 de este Informe, las cuales han provocado el abono indebido -en concepto de nivel mínimo de protección- por parte del IMSERSO de un importe estimado por este Tribunal en, al menos, 284.321.602,36 euros, puede constatarse que, con carácter general, y a pesar de los desarrollos efectuados, el rendimiento de la aplicación se ha visto disminuido, al subsistir todavía deficiencias observadas en el primer SISAAD y haberse detectado otras nuevas que ponen en tela de juicio la calidad e integridad de este sistema de información previsto en el artículo 2 de la Orden SSI/2371/2013, de 17 diciembre, por la que se regula el SISAAD, así como la garantía de la fiabilidad, seguridad, disponibilidad y transparencia de la información recogida en el mismo.

De acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que, además de la discutible oportunidad, y de las numerosas y relevantes deficiencias e irregularidades observadas en su contratación, el desarrollo del NSISAAD (en sus versiones GCA1 y GCA2) no fue llevado a cabo por el IMSERSO conforme a los principios de buena gestión financiera que deben presidir la administración de los recursos públicos, contraviniendo los principios de eficacia, eficiencia y economía en su ejecución.

Asimismo, aun habiendo derivado del ejercicio de sus legítimas competencias, ni en el desarrollo del SISAAD en sus distintas versiones por parte del IMSERSO, ni en la implantación por parte de las CCAA de sus sistemas de información de dependencia propios, se ha atendido a la necesidad primordial de lograr un sector público más racional y eficiente, con el fin de aprovechar y rentabilizar en la medida de lo posible los recursos técnicos preexistentes evitando duplicar innecesariamente costes.

En este sentido se manifiesta el artículo 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración, en cuyo apartado 3 recoge que *"Las Administraciones Públicas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o utilizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan"*[71].

Además, en buena medida, el tiempo invertido tanto en el desarrollo como en la interoperabilidad con el SISAAD de la red de sistemas de información de dependencia autonómicos existentes en la actualidad, ha operado en detrimento de la consecución de la finalidad de dicha aplicación informática, cual es, garantizar la fiabilidad, seguridad, disponibilidad y transparencia de la información de dependencia que contiene.

[71] En el trámite de alegaciones el titular de la Dirección General del IMSERSO entre el 14 de enero de 2012 y el 25 de noviembre de 2016 manifiesta que con la puesta a disposición del módulo de gestión de Comunidades Autónomas (GCA2) del NSISAAD en el Centro de Transferencia de Tecnología de la Administración General del Estado, el IMSERSO contribuyó al cumplimiento del citado artículo 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

III.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

III.4.1. Recomendación número 1 dirigida a las Comunidades Autónomas

"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que, por parte de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, se adopten las medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo, establecido en la Disposición final primera de la Ley 39/2006, para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y, de esta forma, evitar los posibles perjuicios que se pudieran estar provocando a las personas que teniendo un grado y nivel de dependencia reconocido, sin embargo, no ven reconocido su derecho a las prestaciones derivadas de esta situación".

III.4.1.1. CONCLUSIÓN ASOCIADA

La conclusión asociada a esta recomendación se encuentra recogida en el apartado 2 del epígrafe IV.1.1 "Conclusiones relativas al reconocimiento del derecho a la situación de dependencia" donde se pone de manifiesto que *"De acuerdo con la información obrante en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, catorce Comunidades Autónomas han incumplido el plazo máximo de seis meses establecido en la Disposición final primera de la Ley 39/2006 para el reconocimiento del derecho a la prestación de dependencia, dado que a 31 de diciembre de 2010, el plazo medio de resolución se elevaba, a nivel nacional, a un total de 262 días (casi nueve meses), siendo especialmente significativo dicho incumplimiento en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León, Aragón, Valenciana, Madrid y Región de Murcia, donde este plazo superó los 300 días (casi diez meses), y en la Comunidad Autónoma de Canarias, donde dicho plazo se elevó a un total de 577 días (casi veinte meses).*

Este incumplimiento legal del plazo máximo de resolución establecido implicó un retraso en el reconocimiento de las prestaciones a que pudieran tener derecho las personas solicitantes de esta situación de dependencia, así como un incumplimiento del calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, establecido en su Disposición final primera".

III.4.1.2. MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley de Dependencia, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones derivadas del Sistema se inicia a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación.

Iniciado este procedimiento, los órganos competentes de las distintas CCAA (y las Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla) proceden a la valoración de la situación de dependencia con el fin de emitir un dictamen sobre el grado de dependencia.

El órgano competente de la CA procede a dictar la resolución de reconocimiento de grado, mediante la cual se reconoce a la persona solicitante su situación de dependencia (en esta fase aún no tiene derecho a la prestación correspondiente) y, posteriormente, se reconoce el denominado PIA donde se recogen tanto las prestaciones a percibir por el beneficiario como su fecha de efectividad.

Tal y como se indicó en el Informe n.º 977, el nacimiento del derecho a las prestaciones derivadas de la situación de dependencia se ha visto modificado desde el inicio de la aplicación de esta Ley.

Así, inicialmente, el derecho a percibir las prestaciones reconocidas se generaba el primer día del año de implantación recogido en la Ley, de acuerdo con su grado y nivel reconocido, o desde el

momento de la fecha de solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia presentada por el interesado, si esta era posterior al calendario de implantación progresiva de la Ley, de acuerdo con la redacción entonces vigente de la DF primera del citado texto legal.

Posteriormente, con efectos de 1 de junio de 2010, esta situación se modificó mediante el Real Decreto-ley 8/2010. De acuerdo con dicha modificación el reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones derivadas de la situación de dependencia surge *"a partir de la fecha de la resolución en la que se produzca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria",* es decir, a partir de la fecha del reconocimiento del PIA dictado por el órgano competente, donde se efectúa el reconocimiento efectivo de las prestaciones al beneficiario.

Asimismo, se estableció que el plazo máximo entre la fecha de solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia sería de seis meses (DF primera apartado 3 de la Ley de Dependencia), plazo que, de acuerdo con lo manifestado en el Informe n.º 977, se incumplía en la mayoría de las CCAA con el consiguiente perjuicio, principalmente económico, a las personas que teniendo reconocido un grado y nivel de dependencia, sin embargo, no ven reconocido su derecho a las prestaciones derivadas de la misma.

Con motivo de la publicación del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se retrasó la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia con respecto a las personas valoradas en Grado I "Dependencia moderada", provocando controversias, entre las CCAA (órganos gestores de estas prestaciones) con respecto a su interpretación y posterior aplicación.

La efectividad de dicho derecho se retrasó nuevamente con motivo de la publicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad donde se estableció el siguiente calendario de aplicación:

> "*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 aplicación de este calendario, a partir del 1 de julio de 2015, todas las personas que dispongan de un grado de dependencia reconocido deberían tener reconocido, asimismo, el derecho efectivo a una prestación derivada de su situación de dependencia.

En este sentido, la citada DF primera establece 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".*

Continúa manifestando dicha DF en su punto 3 que *"El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones 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 de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de prestaciones económicas previstas en el artículo 18* (PEC) *que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".*

El incumplimiento del plazo máximo previsto en la DF anterior, por parte de la Administración autonómica competente, podría provocar un importante menoscabo, principalmente económico, a aquellas personas solicitantes de prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, con el paso del tiempo, no ven reconocido su posible derecho y prestaciones derivadas de dicha situación.

De acuerdo con la información obrante en la base de datos del SISAAD certificada por el IMSERSO[72], a 31 de diciembre de 2018, los tiempos medios de resolución (por parte de las distintas CCAA como órganos competentes en esta materia) transcurridos entre las distintas fases del procedimiento de concesión de las prestaciones derivadas de la Ley (fecha del registro de la solicitud, fecha de la resolución del dictamen de concesión del grado y nivel de dependencia y fecha de resolución del PIA) son los que se recogen (desglosados por CCAA y Ciudades Autónomas) en el siguiente cuadro:

[72] Es importante recalcar una vez más que los datos que se contienen en el presente informe derivan de la información obrante en la base de datos del SISAAD y de la suministrada por el IMSERSO, sin que en ningún caso el alcance de las comprobaciones se haya extendido a los procedimientos de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, cuya competencia corresponde a las CCAA.

CUADRO N.º 23
TIEMPOS MEDIOS TRANSCURRIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE DEPENDENCIA[73]

CCAA/Ciudades Autónomas	Días transcurridos (*)		
	Entre la fecha de solicitud y la resolución de grado y nivel	Entre la fecha de resolución de grado y nivel y la fecha de resolución de reconocimiento de la prestación	Entre la fecha de la solicitud y el reconocimiento de la prestación
Andalucía	280	402	540
Aragón	203	358	512
Principado de Asturias	201	212	379
Illes Balears	148	249	352
Canarias	343	434	683
Cantabria	104	143	247
Castilla-La Mancha	159	301	373
Castilla y León	226	64	263
Cataluña	131	394	507
Comunitat Valenciana	511	144	622
Extremadura	222	424	545
Galicia	184	165	310
Comunidad de Madrid	228	74	283
Región de Murcia	160	427	404
C. Foral de Navarra	105	219	305
País Vasco	70	94	149
La Rioja	39	283	195
Ceuta	44	130	81
Melilla	74	192	163
Media estatal	**210**	**224**	**383**

(*) El cálculo de los días transcurridos, en cada uno de los tres apartados, no ha podido ser realizado de forma homogénea, ya que en cada una de las columnas se ha tenido en cuenta un número distinto de expedientes, en función de si se encontraban resueltos o en fase de tramitación.
Fuente: SISAAD.

Como se refleja en el cuadro anterior desde el 21 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018, el promedio nacional de días transcurridos entre la fecha de la solicitud de la situación de dependencia y la de resolución de grado y nivel se eleva a un total de 210 días (en el Informe n.º 977 era de 205 días).

Por su parte, el promedio de días transcurridos entre la fecha de resolución del dictamen de grado y nivel y la fecha de reconocimiento de la prestación (224), así como el promedio de días transcurridos entre la fecha de registro de la solicitud y la fecha del reconocimiento efectivo de la

[73] En el trámite de alegaciones los responsables de las Consejerías competentes en materia de atención a las personas en situación de dependencia de diferentes CCAA manifiestan que los tiempos medios transcurridos en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, de acuerdo con la información obrante en sus aplicaciones informáticas de gestión propias, son inferiores a los recogidos en la aplicación informática NSISAAD. En este Informe se muestra la información recogida en la aplicación informática del IMSERSO derivada de los expedientes cuya fecha de solicitud es posterior al 21 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018, si bien con las limitaciones e incoherencias que la información obrante en la mencionada aplicación del IMSERSO presenta, puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe. Asimismo, los citados responsables de las diferentes CCAA manifiestan que en los expedientes gestionados durante 2018 los tiempos medios se han visto reducidos significativamente con el objetivo de adecuarse al plazo máximo de seis meses establecido legalmente para ello.
Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el trámite de alegaciones, admite la existencia de un procedimiento administrativo que demora en exceso la respuesta a las necesidades de las personas en situación de dependencia y por ello se encuentra, en la actualidad, realizando un gran esfuerzo por subsanar la situación expuesta por el Tribunal, el cual, según sus datos, a día de hoy habría producido una disminución del tiempo medio transcurrido, indicado en el cuadro, en un porcentaje del 22,43 %.

prestación (383 días), a 31 de diciembre de 2018, se ha visto incrementado con respecto a los promedios recogidos en el Informe n.º 977, referidos a 31 de diciembre de 2010, los cuales se elevaban a 173 y 262 días, respectivamente.

A este respecto conviene señalar que, tal y como se ha expuesto a lo largo de este Informe, la información obrante en el SISAAD presenta numerosas deficiencias e incoherencias motivadas, entre otras causas, por la deficiente comunicación de información efectuada por los órganos responsables de las CCAA a dicho sistema de información gestionado por el IMSERSO, poniendo en tela de juicio el cumplimiento del principio de cooperación interadministrativa recogido en la Ley de Dependencia. Esta deficiente información obrante en el SISAAD limita la fiabilidad del cumplimiento de uno de los fines previstos en el artículo 37 de la Ley de Dependencia como es "*la realización de estadísticas para fines estatales en materia de dependencia, así como las de interés general supracomunitario*".

De acuerdo con la información recogida en el cuadro anterior, se observa que todas las CCAA, a excepción de la CA del País Vasco y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, estarían incumpliendo el plazo máximo previsto de seis meses recogido en la citada DF primera de la Ley de Dependencia (según redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2010). Así, el promedio nacional transcurrido entre la fecha de registro de la solicitud y la del reconocimiento de la prestación asciende, a 31 de diciembre de 2018, a 520 días, siendo de 262 días el promedio transcurrido entre ambas fases, a 31 de diciembre de 2010, de acuerdo con la información obrante en el SISAAD.

En consecuencia, dicha situación se ha visto agravada con respecto a la recogida en el Informe n.º 977 ya que a dicha fecha (31 de diciembre de 2010), además de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las CCAA de Castilla-La Mancha, La Rioja y Comunidad Foral de Navarra sí cumplían el plazo establecido de seis meses, mientras que según los resultados arrojados por el SISAAD, a 31 de diciembre de 2018, tan solo las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la CA del País Vasco cumplían con dicho plazo.

Este incumplimiento legal (se supera en más de 200 días el plazo máximo establecido) provoca un retraso en el reconocimiento de las prestaciones a las que pudieran tener derecho las personas solicitantes, así como un incumplimiento del calendario de aplicación progresiva de la precitada Ley, con las importantes repercusiones, principalmente económicas, que ello supone para las personas afectadas de esta situación de dependencia. Dicha circunstancia es especialmente significativa en las CCAA de Canarias, Comunitat Valenciana y Extremadura donde, según la información obrante en el SISAAD, sus plazos de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia se elevan a un total de 683, 622 y 545 días, respectivamente.

III.4.1.3. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

De acuerdo con la información obrante en la aplicación informática SISAAD, y en virtud de lo expuesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera incumplida la recomendación n.º 1 dirigida a las CCAA en el Informe n.º 977, ya que los tiempos medios transcurridos en el procedimiento del reconocimiento del derecho a la concesión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia -por parte de los órganos competentes de las distintas CCAA- no solo incumplen el plazo máximo establecido en la DF primera de la Ley de Dependencia, sino que se han visto incrementados a 31 de diciembre de 2018, con el consiguiente perjuicio a las personas que se encuentran en situación de dependencia.

III.4.2. Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas procedan, con carácter inmediato, a la actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la

Dependencia en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial (fallecimiento de beneficiarios, modificaciones de reconocimientos de grado y nivel, modificaciones en las prestaciones concedidas,…), con el fin de que el citado Sistema de Información responda a las finalidades para las que fue creado y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia".

III.4.2.1. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Las conclusiones asociadas a esta recomendación así como el seguimiento de las medidas adoptadas, por las CCAA, dirigidas al cumplimiento de esta recomendación se encuentran analizadas dentro de la recomendación n.º 2 dirigida al IMSERSO, al encontrarse ambas recomendaciones interrelacionadas.

IV. CONCLUSIONES

A continuación se exponen las principales conclusiones obtenidas del seguimiento de las recomendaciones dirigidas al entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y Comunidades Autónomas (CCAA) efectuadas 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 el Pleno del Tribunal en sesión de 21 de marzo de 2013, y en la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, asociada a dicho Informe, así como las obtenidas en el análisis de los contratos de servicios de desarrollo y mantenimiento, formalizados por el IMSERSO, con el objetivo de implantar un nuevo Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (NSISAAD).

IV.1. RELATIVA AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. Este Tribunal considera cumplida parcialmente la recomendación dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social tendente al desarrollo reglamentario de la Disposición Adicional (DA) quinta de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia) ya que, si bien dicho desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo, sin embargo, la comunicación al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP) de todas las prestaciones económicas derivadas de una situación de dependencia es efectuada –sin ningún amparo jurídico- por el IMSERSO, en lugar de realizarse por los órganos competentes en esta materia (CCAA e IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), vulnerándose lo dispuesto en la mencionada DA quinta de la Ley de Dependencia y en el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas.

   Esta situación ha provocado la existencia de numerosas diferencias, relativas a las mencionadas prestaciones económicas, entre la información obrante en los distintos sistemas de información de las CCAA, la obtenida por el IMSERSO del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y la registrada finalmente en la base de datos del RPSP, limitando con ello los controles necesarios tendentes a evitar la posible obtención o disfrute fraudulento de prestaciones sociales públicas (Epígrafe III.1.1).

IV.2. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

2. Este Tribunal considera incumplida la recomendación relativa a la necesidad de potenciar los procedimientos de control interno sobre el SISAAD, incrementando el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública, ya que las anomalías y deficiencias puestas de manifiesto en el Informe n.º 977 de este Tribunal no solo no se han visto subsanadas sino que se han visto incrementadas tras la implantación de la nueva aplicación informática SISAAD (NSISAAD) desarrollada por dicha entidad gestora, entre otras, para esta finalidad.

   Como consecuencia de estas deficiencias el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA en concepto de nivel mínimo de protección un importe estimado por este Tribunal en, al menos, 283.888.429,83 euros[74] (Epígrafe III.2.1).

3. Igualmente se considera incumplida la recomendación tendente a analizar y revisar la información obrante en el SISAAD, con el fin de adecuarla a la información recogida en los sistemas de información de las distintas CCAA, ya que la persistencia de las incidencias e incoherencias verificadas por este Tribunal entre la información custodiada en estos sistemas de información sigue provocando distorsiones en la información estadística publicada por el IMSERSO, en materia de dependencia, así como la generación de pagos indebidos a las CCAA en concepto de nivel mínimo de protección.

   Como consecuencia de ello, el IMSERSO podría haber abonado indebidamente, solo en la nómina de diciembre de 2018, un importe estimado por este Tribunal de 8.846.107,71 euros como consecuencia de 75.923 expedientes que, figurando en el NSISAAD como beneficiarios de prestaciones, no se encontraban recogidos en dicha situación en los sistemas de información de las CCAA. Por el contrario, en ese mismo mes las CCAA podrían haber dejado de percibir indebidamente fondos públicos, por un importe estimado de 5.242.129,37 euros, derivados de 54.739 expedientes que, figurando en sus sistemas de información como beneficiarios de prestaciones, no constaban en esta situación en el NSISAAD (Epígrafe III.2.2).

4. Este Tribunal considera cumplida parcialmente la recomendación tendente a analizar y modificar el procedimiento de justificación y libramiento de la financiación del nivel mínimo de protección ya que, aunque el IMSERSO ha procedido a dicha modificación, exigiendo a las distintas CCAA la emisión de certificaciones (mensuales y anuales) acreditativas de la información obrante en sus sistemas de información, se ha verificado que las medidas adoptadas no han logrado la eficacia perseguida, de manera que todavía existen numerosas diferencias entre la información obrante en el NSISAAD y la reflejada en los sistemas de información de las CCAA, provocando distorsiones en la financiación efectuada por el IMSERSO.

[74] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO así como los responsables de las Consejerías competentes en materia de atención a las personas en situación de dependencia de numerosas CCAA han manifestado que desde el año 2019 se encuentran desarrollando trabajos de depuración de los datos contenidos en el NSISAAD, tendentes a corregir las incidencias detectadas por el Tribunal de Cuentas y proceder, en su caso, a una correcta liquidación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, indicando que estos expedientes se encuentran, en el año 2020, bien regularizados o en proceso de análisis y regularización. El Director General del IMSERSO informa que se habría procedido, por parte de las administraciones autonómicas, a la depuración de un 25,4% de los datos, encontrándose el resto pendiente de análisis. Por otra parte, en el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que, en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto, se ha solicitado consulta, el 24 de septiembre de 2020, al Servicio Jurídico Delegado Central de esa entidad gestora, sobre si resulta de aplicación o no la figura de la prescripción en cada una de las incidencias recogidas en este Informe, con la finalidad de poder delimitar los períodos a los que debe retrotraerse en cada caso la regularización del abono del nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO a las CCAA.

Estas diferencias adquieren una especial relevancia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, donde se ha producido el abono de, al menos, un importe de 19.498.233,53 euros en concepto de nivel mínimo de protección en el año 2013, sin el adecuado soporte documental que permita su justificación (Epígrafe III.2.3).

5. Este Tribunal considera cumplida totalmente la recomendación número 4, dirigida al IMSERSO, ya que dicha entidad gestora reconoció, en sus estados contables del ejercicio 2012, el importe pendiente de imputar a su presupuesto de gastos en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, procediendo posteriormente en el ejercicio 2013 a su imputación presupuestaria y abono a la Tesorería General de la Seguridad Social (Epígrafe III.2.4).

6. Este Tribunal considera cumplida parcialmente la recomendación tendente a iniciar el procedimiento de reintegro derivado de la diferencia existente entre los créditos totales asignados con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEEDEE) y las obligaciones reconocidas con cargo al mismo, ya que de las siete CCAA afectadas por la situación puesta de manifiesto en el Informe n.º 977, cuatro procedieron al reintegro en los términos recogidos por este Tribunal en su Informe, reintegrando las tres CCAA restantes (Comunitat Valenciana, Galicia y Comunidad Foral de Navarra) la diferencia existente entre los créditos concedidos y los remanentes de crédito, de acuerdo con el criterio expuesto por el Servicio Jurídico Delegado Central del IMSERSO.

   Asimismo, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización dos CCAA (Extremadura y Región de Murcia) se encontraban pendientes de comunicar al IMSERSO la información solicitada por dicha entidad gestora, relativa a aquellas posibles cantidades que, por cualquier circunstancia, finalmente no se hubieran aplicado a la financiación de los proyectos y programas previstos en el FEEDEE. Y además, las CCAA de Andalucía y la Región de Murcia se encontraban pendientes de reintegrar el importe derivado de aquellos proyectos finalmente no financiados con cargo al mencionado Fondo, que asciende a 859.701,14 euros y 57.500,00 euros, respectivamente (Epígrafe III.2.5).

7. Este Tribunal de Cuentas considera cumplida totalmente la recomendación tendente a dictar las instrucciones necesarias para garantizar la correcta ejecución de los servicios externos contratados con las empresas adjudicatarias encargadas del desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática SISAAD, ya que los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) aprobados con posterioridad a la aprobación del Informe n.º 977 recogen cláusulas donde se limita la posibilidad de incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, dando cumplimiento, de esta forma, a lo dispuesto en la DA primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

   Sin embargo, no se considera cumplida la recomendación dirigida a la necesidad de analizar las causas que provocaron las incidencias observadas en la antigua aplicación SISAAD ya que, de la documentación facilitada a este Tribunal, no se observa la adopción, por el IMSERSO, de ningún tipo de medidas dirigidas a dicho análisis así como, en su caso, de aquellas otras tendentes a ejercitar el derecho reconocido en el pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) que rigió la contratación del desarrollo y mantenimiento de esta aplicación informática consistentes en la aplicación de acciones, penalidades o minoraciones en la facturación emitida por la empresa adjudicataria (Epígrafe III.2.6).

IV.3. RELATIVA AL SEGUIMIENTO DEL RESTO DE CONCLUSIONES

8. A pesar de continuar las diferencias y falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, entre las diferentes CCAA, aún no se ha

procedido al desarrollo reglamentario de esta materia previsto en el artículo 14.7 de la Ley de Dependencia.

A 31 de diciembre de 2018, persiste la dificultad de cuantificar las aportaciones efectuadas por las distintas CCAA a la financiación del SAAD, al no disponer en sus presupuestos de gastos de aplicaciones específicas destinadas al registro de los gastos derivados de la situación de dependencia –a excepción de aquellos procedentes de las prestaciones económicas- limitando la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32.3 de la Ley de Dependencia, ya que la justificación de la aportación realizada por las CCAA al Sistema se sustenta en certificaciones emitidas por los órganos competentes de las mismas, fundamentadas, en numerosas ocasiones, en el porcentaje que los gastos derivados de la situación de dependencia representan sobre el total del gasto en servicios sociales asumido por las CCAA (Epígrafe III.2.7).

IV.4. RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA[75]

9. Con carácter general, se ha verificado una absoluta falta de planificación, control y seguimiento en materia de contratación administrativa de servicios informáticos por parte del IMSERSO fundamentada en las siguientes deficiencias (Epígrafe III.3.1):

   a) Dicho Instituto carece de manuales de procedimiento interno relativos a la preparación, licitación, adjudicación y seguimiento de los contratos, donde se garantice la aplicación de criterios y procesos homogéneos por las distintas unidades de gestión intervinientes en el procedimiento de contratación administrativa.

   b) La aplicación informática implantada para la gestión de los expedientes de contratación presenta importantes insuficiencias que cuestionan su funcionalidad y fiabilidad como instrumento de gestión y control, ya que no permite obtener una información completa de los expedientes de contratación gestionados, así como un seguimiento presupuestario de los mismos.

   c) Esta entidad gestora tampoco dispone de un sistema de archivo único y completo de los expedientes de contratación tramitados que garantice su integridad, custodiando cada unidad administrativa interviniente, únicamente, la documentación correspondiente a sus funciones, provocando una preocupante ausencia de la documentación preceptiva que debe figurar en dichos expedientes que podría venir motivada por la omisión generalizada de trámites preceptivos del procedimiento de contratación administrativa.

   d) Se ha verificado una absoluta falta de control con respecto al personal técnico ajeno al IMSERSO contratado para la realización de los servicios de desarrollo y mantenimiento del SISAAD, al no disponer esta entidad gestora de información completa y fiable sobre el perfil de acceso de este personal a sus sistemas de información, ni de las fechas de inicio y cese de sus permisos de acceso a los mismos.

      Lo anterior ha podido provocar el incumplimiento de los artículos 9 y 12 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal al permitir el acceso a información de personas físicas, especialmente sensible y relevante, por parte de personal, en ocasiones, no autorizado expresamente mediante un contrato, generando una falta de seguridad en la custodia de la información obrante en este sistema de información.

[75] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta su conformidad con las conclusiones recogidas en este Subapartado mostrando la plena colaboración de esta entidad gestora en el desarrollo de los trabajos de fiscalización.

e) La falta de documentación en los expedientes de contratación analizados ha sido tan relevante que ha debido ser certificada por la Dirección General de esta entidad gestora, justificando su falta de localización por el tiempo transcurrido y por los sucesivos cambios de personal acaecidos en la entidad.

f) Asimismo, se ha verificado una deficiente falta de planificación en esta materia provocando, entre otras circunstancias, la convalidación por el Consejo de Ministros de un importe de 1.243.904,20 euros, derivado de la ejecución de servicios de desarrollo y mantenimiento del SISAAD efectuados sin ningún amparo contractual.

10. Prueba concreta de lo manifestado en la conclusión anterior, respecto a los contratos de mantenimiento y adaptación del SISAAD, ha sido que en uno de los contratos formalizados al efecto (expediente 462/2012) el IMSERSO no ha podido aportar la documentación acreditativa relativa al desarrollo de los trabajos efectuados por la empresa adjudicataria, ni tampoco ha podido acreditar documentalmente las razones por las que, planteada inicialmente la falta de ejecución por la empresa adjudicataria de parte de las actividades contratadas, valoradas en 282.000,00 euros (IVA excluido), las facturas previamente rechazadas, finalmente fueron abonadas. Todo ello, justificándolo en el tiempo transcurrido y en los cambios de titular del puesto encargado de la certificación de las tareas realizadas (Epígrafe III.3.2).

11. Entre los años 2012 y 2014, el IMSERSO llevó a cabo el desarrollo e implantación del NSISAAD, en su versión GCA 1, con la finalidad primordial de subsanar las deficiencias del primer sistema de información de dependencia desarrollado en los cinco años precedentes y cuyo coste ascendió a un importe aproximado de 37 millones de euros. A pesar de la relevancia económica y funcional de la decisión adoptada por los entonces responsables del IMSERSO, que conllevó la falta de evolución del sistema preexistente y la no rentabilización de la importante inversión previa materializada, esta entidad gestora no ha podido aportar a este Tribunal ninguna documentación donde se analizaran las causas, objetivos, inconvenientes, consecuencias funcionales y costes asociados a dicha decisión, análisis justificativo que esta entidad debería haber efectuado dadas las dimensiones del proyecto acometido (Epígrafes III.3.4 y III.3.7).

    A esta falta de acreditación de la necesidad de desarrollar un nuevo sistema de información, se unen las siguientes deficiencias verificadas por este Tribunal en su tramitación y ejecución:

    a) Los principales trabajos de desarrollo de los distintos subsistemas que conformaron el NSISAAD (versión GCA 1) se instrumentaron a través de siete contratos de servicios basados en el Acuerdo Marco 26/2011 para los servicios de desarrollo de sistemas de información, por un importe conjunto de 1.688.115,18 euros, haciendo uso recurrente, en los supuestos contratos no sujetos a regulación armonizada, de la posibilidad excepcional de limitar la solicitud de oferta a un mínimo de empresas. Sin cuestionar su sujeción a la legalidad, este Tribunal considera que la utilización de este sistema de adquisición centralizada minoró la mayor concurrencia que hubiera posibilitado la tramitación de un procedimiento abierto, como el utilizado para la contratación de los servicios técnicos para el desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD, dividiendo, en su caso, el objeto del contrato por lotes.

        Y además de lo anterior, este Tribunal considera que algunos de los trabajos de desarrollo del NSISAAD se encontraban comprendidos dentro del objeto del contrato 212/2013 de soporte y mantenimiento del SISAAD, vigente en el periodo en que se desarrollaron dichos trabajos y, en consecuencia, no debieron licitarse de forma independiente, dado que, además, la definición del objeto de este contrato de soporte y mantenimiento era una reproducción idéntica al objeto del contrato 166/2008, en virtud del cual se siguieron acometiendo durante su periodo de ejecución la totalidad de los

trabajos de desarrollo y mantenimiento de los subsistemas en que se estructuró el primer SISAAD (Epígrafe III.3.4).

b) La utilización del sistema de adquisición centralizada de bienes y servicios propició que una misma empresa resultara adjudicataria en seis de los siete contratos licitados para el desarrollo del NSISAAD, dado que, en los contratos no sujetos a regulación armonizada (todos excepto el expediente 1253/2012), no estando todos los términos establecidos en el acuerdo marco, fue la única empresa del total de adjudicatarias del Acuerdo Marco 26/2011 a la que, en todo caso, el IMSERSO invitó a participar en la segunda licitación de dichos contratos, haciendo uso recurrente de la posibilidad excepcional prevista en el artículo 198.4.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), de limitar la solicitud de oferta a un mínimo de empresas. En este sentido se ha verificado que en ninguno de los expedientes de contratación analizados figuraban las razones que justificaron el recurso a esta posibilidad ni la elección de las empresas consultadas, información que preceptivamente debería constar para poder acogerse a esta excepción.

   Asimismo, el análisis de la documentación relativa a la licitación y adjudicación de estos seis contratos ha permitido constatar la existencia de distintas irregularidades que podrían suponer una vulneración de los principios de igualdad y transparencia que deben regir el procedimiento de adjudicación de la contratación pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 del TRLCSP. Asimismo, se han detectado indicios que podrían suponer la realización de trabajos objeto de un contrato con anterioridad al inicio de su procedimiento de licitación (Epígrafe III.3.4).

c) En los contratos de desarrollo del NSISAAD (versión GCA 1) las empresas adjudicatarias subcontrataron, en tres expedientes, la realización parcial del objeto del contrato con una misma empresa, que a su vez, en dos ocasiones, subcontrató una parte de su ejecución con una segunda empresa, la cual se habría servido a estos efectos del conocimiento del entorno lógico, tecnológico y funcional sobre el SISAAD que esta última empresa adquirió a través de un estudio encomendado previamente por el IMSERSO, a través de un contrato menor en el cual esta empresa fue la única invitada a concurrir, siendo todas estas actuaciones contrarias a los principios de transparencia, igualdad, concurrencia y no discriminación que rigen la contratación pública.

   Asimismo, este Tribunal ha podido verificar que, con carácter general, las empresas adjudicatarias no dieron adecuado cumplimiento a las obligaciones recogidas en el 227.2 del TRLCSP en relación con su intención de subcontratar, y tampoco consta que el IMSERSO, en el ejercicio de las facultades que tiene atribuidas, reclamase información en relación con dichas subcontrataciones (Epígrafe III.3.4).

d) Debido a la nula información disponible en el IMSERSO sobre los trabajos de desarrollo del NSISAAD subcontratados, este Tribunal instó a esta entidad gestora a solicitar dicha información a todas las empresas adjudicatarias y subcontratadas de este proyecto, con resultados muy poco satisfactorios, aduciendo la mayoría de ellas su falta de localización. Aun así, el análisis de la escasa información facilitada, casi en exclusividad por una sola empresa, ha permitido a este Tribunal considerar que existe un elevado riesgo de que la realización de los principales trabajos de desarrollo del NSISAAD (versión GCA 1), efectuados en distinta medida por tres empresas concretas se encontrara previamente acordada entre dichas empresas y, asimismo, entre ellas y el propio IMSERSO, adulterando de esta forma el procedimiento de contratación pública.

   En este sentido, resulta especialmente significativo el acuerdo suscrito en marzo de 2013 entre dos de las referidas empresas, cuyos términos solo se sustentarían bajo la certeza de que dichas empresas serían de nuevo subcontratadas en futuros contratos por parte de la misma empresa adjudicataria, como así sucedió finalmente. Dicho acuerdo excedía

en más de un año y medio el ámbito temporal del contrato principal, en el cual supuestamente se basaba, e incluía, asimismo, trabajos correspondientes a un contrato anterior (subsistema de interoperabilidad), de cuya ejecución este Tribunal no ha podido obtener evidencia (Epígrafe III.3.4).

e) Asimismo, la escasa documentación relativa a la subcontratación de la que ha podido disponer este Tribunal, ha permitido evidenciar continuos desajustes e inconsistencias entre lo comprometido por las empresas adjudicatarias con el IMSERSO y lo estipulado entre estas empresas y sus subcontratadas verificándose, en ocasiones, el inicio de los trabajos antes de la licitación de los respectivos contratos y continuando, en otras ocasiones, dichos trabajos con posterioridad a la finalización de la vigencia de dichos contratos, por tanto, sin el amparo de un contrato en vigor con el IMSERSO. Además, en relación con los importes efectivamente subcontratados, este Tribunal ha verificado que en determinados supuestos se ha superado el límite del 60 % del importe de adjudicación que operaba en dichos contratos al no haberse establecido otro límite, tal y como se recoge en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas particulares (PPTP) del Acuerdo Marco 26/2011, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 227.2.e) del TRLCSP.

   Ello no impidió en ningún caso que el IMSERSO certificara de conformidad los trabajos objeto de dichos contratos, aunque estos no hubieran finalizado o, en ocasiones, no se hubieran iniciado, abonando indebidamente las facturas correspondientes a las respectivas empresas adjudicatarias.

   Resulta destacable, además, que, respecto de la ejecución de los trabajos de desarrollo del NSISAAD, este Tribunal haya obtenido más información de una empresa subcontratada que del propio IMSERSO, no reflejando la documentación que obraba en los expedientes las condiciones en que realmente fueron ejecutados dichos trabajos (Epígrafe III.3.4).

12. Durante la vigencia del contrato principal de soporte y mantenimiento del NSISAAD (212/2013), cuyo objeto recogía el mantenimiento de todos los subsistemas que conformaban dicho sistema, el IMSERSO contrató de manera independiente el mantenimiento del subsistema de interoperabilidad y el de gestión de proyectos, provocando un sobrecoste estimado en el importe de adjudicación de estos contratos (819.091,59 euros), adjudicados mediante el sistema de bienes y servicios de adquisición centralizada, resultando también adjudicataria de estos contratos la misma empresa que había resultado adjudicataria de la mayoría de los contratos de desarrollo del NSISAAD, para cuya realización parcial de nuevo subcontrató los servicios de la empresa permanentemente subcontratada por ella (Epígrafe III.3.5).

13. A principios del año 2016, al amparo del contrato general de soporte y mantenimiento en vigor en dicho año (212/2013), el IMSERSO inició el desarrollo de una nueva versión del NSISAAD (versión GCA 2). Los entonces responsables de esta entidad gestora fundamentaron la necesidad de esta segunda versión del NSISAAD en la indisponibilidad de ciertos componentes tecnológicos del sistema que no eran de su propiedad, aun cuando este Tribunal ha corroborado que la empresa propietaria de los mismos puso dichos componentes a disposición de esta entidad gestora, que rechazó su recepción.

   Este Tribunal considera que el desarrollo de esta última versión del NSISAAD (GCA 2), además de conllevar la falta de rentabilización de los distintos subsistemas de la anterior versión del NSISAAD (GCA 1), que fueron sustituidos tan solo seis meses después de su implantación, y de suponer un sobrecoste innecesario para el funcionamiento del sistema informático y un riesgo de pérdida de información en el proceso de migración de un sistema a otro, incrementó la dependencia técnica y funcional del IMSERSO con respecto a la empresa reiteradamente subcontratada para la realización de los trabajos de desarrollo y

mantenimiento del NSISAAD, a la que también se le encomendaron parcialmente los trabajos de ejecución de este nuevo desarrollo (Epígrafe III.3.5).

14. Este Tribunal ha verificado que en la elaboración de los PPTP que rigen la contratación de los servicios técnicos de soporte y mantenimiento de la actual versión del NSISAAD intervinieron personas ajenas al IMSERSO sin ninguna habilitación para intervenir en dicha elaboración, ya que no era personal del Instituto ni había sido contratado, al efecto, para llevar a cabo servicios de consultoría, asistencia o similar que justificasen su participación.

    Además, después de un año de vigencia de este contrato de soporte y mantenimiento del NSISAAD, todavía no se había satisfecho a las empresas adjudicatarias de los lotes en que fue licitado el contrato ninguna cantidad por los trabajos realizados desde el 1 de junio de 2018, con el consiguiente riesgo que para el mantenimiento del sistema conllevaría una resolución del contrato por dichas empresas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 216.6 del TRLCSP (Epígrafe III.3.5).

15. Este Tribunal ha verificado una excesiva dependencia del IMSERSO con respecto de las empresas que prestan servicios técnicos de carácter informático en relación con el NSISAAD, máxime cuando todos los contratos analizados debían asegurar la realización de una adecuada transferencia tecnológica al personal de dicha entidad gestora con el fin de garantizar la continuidad de los trabajos al finalizar los distintos contratos.

    Resulta especialmente llamativa la dependencia técnica y funcional del IMSERSO con respecto a la empresa que a lo largo de los años objeto de fiscalización ha venido siendo reiteradamente subcontratada por distintas empresas adjudicatarias, tanto para la realización de los trabajos de desarrollo del NSISAAD como para su mantenimiento, llegando a simultanear trabajos de varios contratos, y que en la actualidad ostenta la condición de adjudicataria de una parte del contrato de mantenimiento del sistema en cuyo desarrollo participó.

    El encadenamiento ininterrumpido de contratos de esta empresa, como subcontratada y adjudicataria, ha provocado su permanencia en el IMSERSO, sin solución de continuidad, desde finales del año 2012 hasta la fecha de finalización de los trabajos de campo, siendo tan relevante la dependencia que la entidad mantiene con respecto a ella que, mensualmente, un técnico de esta empresa se desplaza, desde la Comunidad Autónoma donde está ubicada su sede, a los servicios centrales del IMSERSO con el fin de efectuar la liquidación del nivel mínimo de protección que la AGE debe abonar a las CCAA, asumiendo de nuevo el IMSERSO un elevado riesgo que no guarda coherencia con el adecuado control del sistema de dependencia cuya gestión tiene encomendada (Epígrafe III.3.7).

16. En el año 2012 el IMSERSO suscribió un convenio marco de colaboración con una Fundación pública entre cuyos objetivos figuraba alojar los servidores del SISAAD en dicha Fundación, si bien no fue desarrollado, mediante los preceptivos acuerdos específicos, debido a los informes desfavorables emitidos al respecto por el Servicio Jurídico Delegado Central de esta entidad gestora.

    No obstante, el IMSERSO continuó desarrollando actuaciones encaminadas a lograr el mencionado alojamiento de sus servidores en dicha Fundación materializadas, principalmente, a través de la subcontratación de este servicio en el contrato de mantenimiento del SISAAD.

    La subcontratación de este servicio fue impuesta por el IMSERSO a la empresa adjudicataria del contrato de mantenimiento del SISAAD, a pesar de que ni el anuncio de licitación ni el PCAP que rigió dicha contratación recogían la obligación de subcontratar con terceros parte de la prestación objeto del contrato. Asimismo, en el periodo inmediatamente

anterior, comprendido entre el 1 de diciembre de 2013 y el 28 de febrero de 2014, este servicio fue prestado sin ningún amparo contractual.

Esta situación ha puesto de manifiesto la falta de adopción de las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal recogidos en el SISAAD, incumpliendo, de esta forma, el artículo 9 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y los artículos 89 a 100 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de esta Ley (Epígrafe III.3.6).

17. El desarrollo e implantación del NSISAAD (en sus versiones GCA 1 y GCA 2), atendiendo a las incidencias que este sistema de información presenta -puestas de manifiesto a lo largo de este Informe- y a las relevantes deficiencias e irregularidades observadas en su procedimiento de contratación, no se planificó y llevó a cabo de acuerdo con los principios de buena gestión financiera que deben regir la administración de los recursos públicos, contraviniendo en consecuencia, los principios de economía, eficacia y eficiencia, no habiéndose conseguido, con carácter general, los objetivos perseguidos con su implantación a pesar de su elevado coste.

    Asimismo, este Tribunal considera que el IMSERSO no ha atendido, en el desarrollo de su sistema de información de dependencia, a la necesidad primordial de lograr un sector público más racional y eficiente, con el fin de aprovechar y rentabilizar en la medida de lo posible los recursos técnicos preexistentes, evitando duplicar costes innecesariamente (Epígrafe III.3.7).

IV.5. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

18. Este Tribunal considera incumplida la recomendación relativa a la adopción de las medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo establecido en la Disposición Final (DF) primera de la Ley de Dependencia, para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia ya que, de acuerdo con la información obrante en el NSISAAD, a 31 de diciembre de 2018, este plazo se ha visto incrementado, a nivel nacional, hasta una media de 383 días, siendo especialmente significativos los elevados plazos de resolución del reconocimiento de estas prestaciones en las CCAA de Canarias, Comunitat Valenciana y Extremadura, los cuales se elevan a un total de 683, 622 y 545 días, respectivamente[76] (Epígrafe III.4.1).

19. Este Tribunal considera incumplida la recomendación consistente en la actualización periódica y permanente de la información remitida al SISAAD en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, en su ámbito territorial, ya que la persistencia de las diferencias e incoherencias verificadas entre la información obrante en esta aplicación informática y los sistemas de información de las distintas CCAA, motivadas, en gran parte, por la falta de actualización de esta información por estas Administraciones autonómicas, provoca que la liquidación del nivel mínimo de protección, por el IMSERSO, no se efectúe con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia, incumpliendo, en consecuencia, una de las finalidades para las que fue creado dicho sistema de información, así como el principio de cooperación interadministrativa promulgado en la Ley de Dependencia.

[76] En este Informe se muestra la información recogida en la aplicación informática del IMSERSO derivada de los expedientes cuya fecha de solicitud es posterior al 21 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2018, si bien con las limitaciones e incoherencias que la información obrante en la mencionada aplicación del IMSERSO presenta, puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe. Asimismo, los responsables de las diferentes CCAA manifiestan que en los expedientes gestionados durante 2018 los tiempos medios se han visto reducidos significativamente con el objetivo de adecuarse al plazo máximo de seis meses establecido legalmente para ello.

Por último, el número de personas beneficiarias de prestaciones del SAAD que, a 31 de diciembre de 2018, no perciben la prestación reconocida (250.037) a nivel nacional continúa siendo muy elevado (19,17 % del total de personas beneficiarias con derecho a prestación), resultando especialmente relevante esta situación en las CCAA de Cataluña, Canarias, La Rioja, Andalucía y Cantabria donde el porcentaje de personas sin prestación reconocida supera, en ocasiones ampliamente, la media nacional, con las importantes repercusiones, entre ellas económicas, que esta situación genera en las personas afectadas por una situación de dependencia (Epígrafe III.2.2).

V. RECOMENDACIONES

V.1. DIRIGIDAS AL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES

Con la finalidad de subsanar las deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en el presente Informe, el IMSERSO debería:

1. Adoptar las medidas necesarias tendentes a lograr que la comunicación al RPSP de la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia sea efectuada por los órganos gestores competentes en esta materia, evitando de esta forma las diferencias existentes, en la actualidad, entre la información obrante en los sistemas de información de las CCAA, el NSISAAD y la recogida en el RPSP y lograr de esta forma la eficacia de los controles tendentes a evitar el posible fraude y concurrencia en el reconocimiento de las prestaciones sociales públicas[77].

2. Incrementar los procedimientos de control interno implantados sobre el NSISAAD y reforzar el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública con el fin de solventar las anomalías y deficiencias existentes en el citado sistema de información y evitar el elevado volumen de pagos indebidos realizados en concepto de nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado (AGE)[78].

3. Continuar, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes CCAA, analizando y depurando la información obrante en el NSISAAD, 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.

4. Proceder, con carácter inmediato, a aprobar instrucciones y procedimientos de control interno donde se regulen las diferentes fases en materia de contratación administrativa, de forma que se garantice en todo caso el cumplimiento de los principios de igualdad, publicidad y transparencia por parte de las distintas unidades de gestión intervinientes. De igual forma, debe impulsar la implantación de un sistema de archivo de los expedientes de

[77] En el trámite de alegaciones, el Director General del IMSERSO manifiesta que con el fin de dar cumplimiento a esta recomendación, desde dicha entidad gestora se va a impulsar la celebración de un convenio de colaboración entre esta entidad gestora, el INSS y las CCAA a los efectos de la transmisión centralizada de los datos de prestaciones económicas de dependencia desde dicho Instituto al INSS.

[78] En el trámite de alegaciones el Director General del IMSERSO manifiesta que desde las Subdirecciones Generales de Planificación, Ordenación y Evaluación y de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera de dicho Instituto se están llevando a cabo las actuaciones necesarias para la contratación de licencias de determinadas aplicaciones informáticas que permitan realizar en la primera de las citadas Subdirecciones, de forma directa, todas las explotaciones estadísticas y las comunicaciones precisas con las CCAA para llevar a cabo las regularizaciones necesarias de cada expediente de pago del nivel mínimo de protección del SAAD, sin necesidad de la intermediación al efecto de empresa externa y, por tanto, de manera más sencilla, eficaz y rápida.

contratación administrativa que garantice su integridad, evitando la relevante ausencia de documentación y la falta de control verificadas por el Tribunal en esta materia.

5. Aprobar anualmente un plan de contratación y adoptar, de forma urgente, las medidas necesarias tendentes a lograr una adecuada planificación con respecto a la contratación de servicios informáticos, que permita determinar la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria de los contratos, pudiendo seleccionar, de esta forma, los procedimientos de adjudicación más adecuados y evitar, especialmente, la convalidación por el Consejo de Ministros de gastos efectuados sin ningún amparo contractual y al margen de los principios que rigen la contratación pública.

6. Promover procedimientos de adjudicación que permitan una mayor concurrencia con el fin de obtener mejores condiciones económicas, así como evitar situaciones de dependencia técnica y funcional del IMSERSO con respecto a determinadas empresas que prestan servicios informáticos, procurando una adecuada transferencia tecnológica con el fin de garantizar la continuidad de los trabajos, por parte del personal de esta entidad gestora, al finalizar el plazo de ejecución de los contratos formalizados, evitando la pérdida de dirección y control de los proyectos asociada a dicha dependencia.

7. Implantar un adecuado procedimiento de seguimiento de la ejecución de los contratos de servicios informáticos así como de las prescripciones formalizadas con las empresas adjudicatarias, de forma que su carácter técnico no sea un impedimento para su correcto control. En este sentido, el IMSERSO debe potenciar el cumplimiento del artículo 62 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en donde se regula la figura del responsable del contrato, independiente de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato, con el fin de supervisar la correcta ejecución de los contratos y la calidad de los servicios prestados, así como comprobar las condiciones en que se realiza la subcontratación y velar, entre otros aspectos, porque la financiación y pago de los contratos de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones informáticas se ajuste a su efectiva ejecución, evitando la realización de trabajos objeto de un contrato antes de su licitación, así como la certificación y abono de facturas por servicios no prestados.

8. Implantar un adecuado procedimiento de seguimiento y control de las condiciones en que el personal técnico ajeno al IMSERSO presta servicios de carácter informático en la entidad, de forma que se garantice en todo caso el cumplimiento de las previsiones de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, evitando el riesgo de que el personal ajeno a la entidad pueda tener acceso a sus sistemas informáticos sin el debido amparo contractual.

V.2. DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con la finalidad de subsanar las deficiencias recogidas en el presente Informe, los órganos competentes de las CCAA deberían:

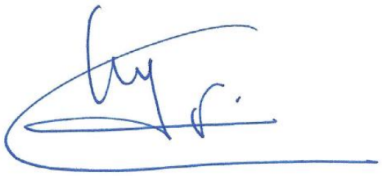
1. Adoptar las medidas necesarias tendentes a dar un cumplimiento efectivo al plazo máximo establecido en la DF primera de la Ley de Dependencia para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y, con ello, evitar los perjuicios provocados a las personas que, transcurrido este plazo no ven reconocido su posible derecho, así como los de aquellas que teniendo reconocido un grado de dependencia, sin embargo, no ven reconocido su derecho efectivo a las prestaciones derivadas de esta situación.

2. 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[79].

Madrid, 22 de diciembre de 2020

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

[79] El titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la CA de Castilla-La Mancha entre el 27 de junio de 2011 y el 6 de julio de 2015 manifiesta que sorprende que se hayan detectado importantes deficiencias en el sistema vigente, y en especial en las relaciones entre el Estado y las CCAA, y el Tribunal se limite, con esta recomendación, a proponer una continuidad del mismo. Asimismo, hace una serie de consideraciones sobre los cambios que, a su juicio, demanda el sistema de dependencia, y en última instancia, la ciudadanía en general, como por ejemplo la transformación del sistema de financiación a uno per cápita, la realización de una auditoría externa anual tendente a comprobar la fiabilidad del NSISAAD como sistema estadístico de información, una acción de acompañamiento de la Agencia Española de Protección de Datos, la necesidad de incluir la financiación de los costes de estructura del sistema de dependencia, el establecimiento de ratios de personal necesario por solicitud y de los recursos humanos mínimos en cada territorio, y la aplicación del mismo copago en toda España.
Esta alegación no puede ser aceptada puesto que en ningún caso se propone la continuidad de este sistema, sino que en el marco del ámbito objetivo de esta fiscalización y de los objetivos recogidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno de este Tribunal (analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el precitado Informe nº 977 y analizar y evaluar la efectividad de las medidas adoptadas), se ha limitado a poner de manifiesto una serie de incidencias que afectan de manera concluyente a la calidad de la información del NSISAAD, con repercusión directa en el ámbito de la financiación del nivel mínimo de protección, motivo por el cual lo que se recomienda es adecuar y homogeneizar la información para que 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.
Por otra parte, considerando los objetivos de la fiscalización y que, de acuerdo con lo dispuesto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, las recomendaciones que este Tribunal efectúe deben conceder el margen de actuación suficiente en la puesta en práctica, de manera que se respete la autonomía organizativa de la entidad destinataria de las mismas, en ningún caso es posible efectuar recomendaciones que supongan modificaciones concretas como las propuestas por el Ex Consejero, las cuales en algunos casos corresponderían al ámbito de la decisión política.

ANEXO

PRINCIPALES CONTRATOS DE SERVICIOS TÉCNICOS FORMALIZADOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD Y NSISAAD
(En euros)

N.º Orden	N.º Expediente	Objeto (según denominación en el expediente)	Procedimiento de adjudicación	Empresa adjudicataria	Importe ejecutado (con IVA)
1	166/2008	Servicios técnicos externos para colaborar en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)	Procedimiento abierto	Empresa 1	14.781.048,00
2	462/2012	Servicios técnicos para la contratación del mantenimiento y adaptación de los sistemas y aplicaciones que soportan el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)	Procedimiento abierto	Empresa 1	2.131.354,80
3	500/2012	Servicios para el estudio de la Plataforma Siebel en SISAAD	Contrato menor	Empresa 6	16.520,00
4	833/2012	Servicio de interoperabilidad del SISAAD	Contratación centralizada	Empresa 4	155.061,98
5	860/2012	Servicios de carácter informático para el diseño, desarrollo e implantación de un Sistema Centralizado de Extracción de Información Relevante procedente de los Expedientes de la Dependencia	Contratación centralizada	Empresa 4	86.103,60
6	1253/2012	Servicios de desarrollo e implantación de un nuevo sistema de información del SAAD	Contratación centralizada	Empresa 4	908.291,34
7	1256/2012	Servicios de análisis y desarrollo del sistema de información para el control de calidad y envío de datos de Dependencia a las CCAA	Contratación centralizada	Empresa 4	144.473,03
8	212/2013	Soporte y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SAAD	Procedimiento abierto	UTE 1	8.941.996,80
9	787/2013	Alojamiento de la Plataforma de pre-producción y producción del SISAAD hasta 30-11-2013	Contrato menor	Fundación	16.990,52
10	936/2013	Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de gestión documental en ámbito de la Autonomía y Atención a la Dependencia	Contratación centralizada	Empresa 4	130.494,63
11	939/2013	Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la Autonomía y Atención a la Dependencia	Contratación centralizada	UTE 2	152.405,31
12	941/2013	Servicios de análisis, desarrollo e implantación de un Sistema de Explotación Estadística en ámbito de la Autonomía y Atención a la Dependencia	Contratación centralizada	Empresa 4	111.285,29
13	1026/2013	Servicios de análisis previo de un sistema de información de costes de servicios sociales y, en especial, del SAAD	Contrato menor	Empresa 11	20.812,00
14	245/2014	Línea de conexión VPN-IP entre la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León y el IMSERSO	Contrato menor	Empresa 13	8.747,01
15	247/2014	Servicio de mantenimiento del Subsistema de Interoperabilidad del SISAAD en el IMSERSO	Contratación centralizada	Empresa 4	647.799,15
16	714/2015	Servicios para el mantenimiento del software de gestión documental (Invesdoc y Archidoc) y gestión de registro (Invesicres) instalados en el IMSERSO	Negociado sin publicidad	Empresa 4	71.995,00
17	704/2016	Servicios de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos del IMSERSO	Contratación centralizada	Empresa 4	171.292,44
18	705/2016	Servicios para el mantenimiento del software (Invesdoc y Archidoc) y gestión de registro (Invesicres) instalados en el IMSERSO	Negociado sin publicidad	Empresa 4	86.091,50
19	362/2017	Servicios técnicos de mantenimiento y soporte del SISAAD Lote 1: Soporte y Atención a Usuarios (UAT) Lote 2: Mantenimiento de Procesos (DES) Lote 3: Mantenimiento de Servicios (SER)	Procedimiento abierto (3 lotes)	 Empresa 12 UTE 3 UTE 4	2.061.069,48 (*) 484.484,00 (*) 807.033,22 (*) 769.552,26
20	736/2017	Servicios de mantenimiento del sistema de gestión de proyectos de servicios sociales	Contratación centralizada	Empresa 5	94.380,00
21	1000/2018	Convalidación servicios desde 16/11/2017 hasta 31/05/2018 del soporte y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia	Convalidación Consejo de Ministros	UTE 2	1.243.904,20

(*) Importe de adjudicación (con IVA)

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con información remitida por el IMSERSO.

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

1. DIRECTOR GENERAL DEL IMSERSO.
2. CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
3. DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.
4. CONSEJERÍA DE DERECHOS SOCIALES Y BIENESTAR DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.
5. CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES Y DEPORTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LES ILLES BALEARS.
6. CONSEJERÍA DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA.
7. CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA.
8. CONSEJERÍA DE FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.
9. DEPARTAMENTO DE TRABAJO, DERECHOS SOCIALES Y FAMILIA DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA.
10. VICEPRESIDENCIA Y CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA.
11. CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES, FAMILIAS, IGUALDAD Y NATALIDAD DE LA COMUNIDAD DE MADRID.
12. VICEPRESIDENCIA Y CONSEJERÍA DE MUJER, IGUALDAD, LGTBI, FAMILIAS Y POLÍTICA SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA.
13. DEPARTAMENTO DE DERECHOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.
14. DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA.
15. DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA.
16. MINISTRA DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL ENTRE EL 11/09/2018 Y EL 13/01/2020.
17. SECRETARIA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES ENTRE EL 06/10/2018 Y EL 15/01/2020.
18. DIRECTOR GENERAL DEL IMSERSO ENTRE EL 19/01/2019 Y EL 30/01/2020.
19. DIRECTORA GENERAL DEL IMSERSO ENTRE EL 26/11/2016 Y EL 09/06/2018.
20. DIRECTOR GENERAL DEL IMSERSO ENTRE EL 14/01/2012 Y EL 25/11/2016.
21. CONSEJERO DE SANIDAD Y ASUNTOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA ENTRE EL 27/06/2011 Y EL 06/07/2015.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GENERAL DEL IMSERSO

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES
Y AGENDA 2030

SECRETARÍA DE ESTADO
DE DERECHOS SOCIALES

INSTITUTO
DE MAYORES
Y SERVICIOS SOCIALES

ESCRITO DE ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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.

I. En el **apartado III** del anteproyecto de informe de referencia de ese Tribunal de Cuentas, relativo a los "resultados de la fiscalización", en concreto en el **epígrafe II.2.3**, se exponen los resultados de la fiscalización de la recomendación número 3 dirigida al IMSERSO en el informe número 977 de ese Tribunal de Cuentas (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 en sesión del Pleno del Tribunal de Cuentas de 21 de marzo de 2013).

Dicha recomendación número 3 iba dirigida al análisis y, en su caso, modificación del procedimiento de justificación y posterior libramiento de financiación del nivel mínimo de protección, "exigiendo de los órganos competentes de las distintas Comunidades Autónomas una certificación en la que se acredite, fehacientemente, que la información recogida en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se corresponde fielmente con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en el periodo objeto de liquidación"

Dentro de este epígrafe, en la página 64 del anteproyecto de informe de fiscalización, en relación con la fiscalización realizada en el ámbito de la Región de Murcia, se indica lo siguiente por ese Tribunal de Cuentas:

"(…) la Región de Murcia, desde la implantación del SISAAD (abril 2007), ha presentado numerosos problemas técnicos a la hora de remitir la información a dicho Sistema, lo que ha provocado la falta de incorporación de un importante volumen de expedientes al mismo.

Debido a ello, en el mes de febrero de 2013, se formalizó un acuerdo entre el Director General del IMSERSO y el Director General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social donde se recogió el compromiso –de ambas Administraciones- de solucionar dicha situación, estableciéndose en dicho acuerdo que ambas partes procederían a la regularización global de toda la información relativa a esta CA obrante en el SISAAD, de acuerdo con las acciones acordadas y recogidas en el acta anexa a dicho acuerdo.

CORREO ELECTRÓNICO:
sg.planificacion@imserso.es

AVDA. DE LA ILUSTRACIÓN, S/N
CON VTA. A GINZO DE LIMIA, 58
28029 MADRID

TEL. 91 703 36 07
FAX: 91 703 37 33

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

En este sentido hay que señalar que, a pesar de la solicitud expresa realizada por este Tribunal, dicha acta no ha sido aportada por el IMSERSO, provocando que este Tribunal no haya podido conocer el contenido de las acciones acordadas entre ambas Administraciones con el fin de adecuar la información obrante en el NSISAAD a la recogida en el sistema de información de la CA de la Región de Murcia".

Con el objeto de subsanar dicha omisión, se pone a disposición de ese Tribunal el acuerdo firmado el 22 de febrero de 2013 entre el Director General del IMSERSO y el Director General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social, acompañado del Acta de la reunión IMSERSO- Región de Murcia de 14 de enero de 2013.

II. En el **apartado III** del anteproyecto de informe de referencia de ese Tribunal de Cuentas, relativo a los "resultados de la fiscalización", en concreto en el **epígrafe III.2.5**, se exponen los resultados de la fiscalización de la recomendación número 5 dirigida al IMSERSO en el informe número 977 de ese Tribunal de Cuentas (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 en sesión del Pleno del Tribunal de Cuentas de 21 de marzo de 2013).

Esta recomendación número 5 del informe número 977 de ese Tribunal de Cuentas iba dirigida a que el IMSERSO tramitase, con carácter inmediato, el procedimiento de reintegro de los importes derivados de la diferencia existente entre los créditos totales asignados con cargo al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y las obligaciones reconocidas con cargo al mismo, con respecto a aquellas Comunidades Autónomas que no justificaron la aplicación finalista de estos recursos.

A los efectos de centrar esta cuestión, se exponen a continuación los antecedentes de hecho de la misma:

Mediante Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, se creó el denominado Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEEDEE), dotado con un importe global de 3.000 millones de euros, que perseguía acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo. Entre sus finalidades se encontraban las actuaciones vinculadas con la prestación de servicios sociales, turismo social y atención a la dependencia.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

De dicha dotación, el Gobierno asignó al desarrollo de servicios de atención a la dependencia un total de 400 millones de euros, de conformidad con lo dispuesto en la Orden EHA/3566/2008, de 9 de diciembre, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008, por el que se aprueba el destino del Fondo Especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo, dotado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre.

Estos créditos tenían un carácter finalista, debiendo distribuirse entre las comunidades autónomas y las Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, de acuerdo con los criterios del Marco de Cooperación Interadministrativa y en función del índice de beneficiarios con derecho a prestaciones.

La mencionada Orden EHA/3566/2008 establecía que estos créditos serían gestionados por las comunidades autónomas, previa transferencia de los mismos mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración con el entonces Ministerio de Educación, Política Social y Deporte a través del IMSERSO. Así, a lo largo del año 2009, el IMSERSO suscribió los convenios de colaboración con las diferentes comunidades autónomas, donde se recogieron los derechos y obligaciones de las Administraciones Públicas intervinientes.

Con respecto a la forma de justificación de la ejecución de los programas y actuaciones desarrolladas con cargo a este Fondo, los convenios de colaboración suscritos entre el IMSERSO y las distintas comunidades autónomas se limitaron a manifestar que "se materializará mediante un certificado firmado por el titular del centro directivo que gestione los créditos incluidos en este convenio y adverado por el interventor, en el que conste su estado de ejecución, indicando las cuantías totales de compromisos de crédito, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año, detallado por cada una de las aplicaciones presupuestarias del Presupuesto de Gastos del Estado desde las que se realizaron las transferencias de crédito (…). La falta de justificación parcial o total de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo generará la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas. Se entiende por falta de justificación la no remisión al IMSERSO de la acreditación a la que se refiere el apartado anterior".

Por su parte, el citado Real Decreto-ley 9/2008 se limita a señalar en esta materia que "la falta de justificación total o parcial de la aplicación de los recursos recibidos con cargo al Fondo implicará la obligación de reintegrar las cantidades no justificadas", no estableciendo nada al respecto la mencionada Orden EHA/3566/2008.

Para la justificación de estos fondos, el IMSERSO, inicialmente, procedió a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, donde se regulan las subvenciones gestionadas. En aplicación de lo dispuesto en dicho artículo, las diferentes comunidades autónomas justificaron el empleo de los fondos transferidos a través del FEEDEE calculando los remanentes de fondos no comprometidos, es decir, la diferencia existente entre los créditos aportados por el IMSERSO y los compromisos de créditos adquiridos por ellas.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Sin embargo, ese Tribunal de Cuentas consideró de aplicación lo previsto en la disposición adicional novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, donde, al regular la justificación de las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado a las comunidades autónomas, se preceptúa que "El Estado promoverá la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a fin de que estas últimas puedan justificar las subvenciones concedidas por el Estado a través de un certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del informe emitido por la Intervención u órgano de control equivalente de la Comunidad Autónoma o de la Entidad Local, que acredite la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de la subvención".

De esta forma, ese Tribunal de Cuentas consideró que el FEEDEE no tiene naturaleza jurídica de subvención gestionada del artículo 86 de la Ley General Presupuestaria, ya que se trata de un fondo de carácter finalista y con una vigencia limitada, y, por tanto, a dicho Fondo no le es de aplicación lo dispuesto en la citada Ley en materia de su justificación, ya que los remanentes de fondos no comprometidos en un ejercicio no pueden ser utilizados en el ejercicio siguiente.

Por ello, entendió ese Tribunal de Cuentas que el procedimiento de justificación aplicado para el FEEDEE debería haberse efectuado de conformidad con la Ley General de Subvenciones, es decir, mediante la justificación de las obligaciones reconocidas por las comunidades autónomas y no mediante la justificación de los créditos comprometidos, ya que esta situación conlleva el riesgo de que estos fondos de carácter finalista pudieran destinarse a la financiación de actividades distintas de aquellas para las que fueron inicialmente concedidas.

En consecuencia, en el citado informe n.º 977 de ese Tribunal de Cuentas, se manifestó que el IMSERSO debía proceder a iniciar el procedimiento de reintegro correspondiente a los importes derivados de los remanentes de crédito (6.077.038,85 euros) ya que siete comunidades autónomas no habían procedido a reintegrar importe alguno (Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra).

Con base en lo anterior, el IMSERSO procedió el 3 de abril de 2013 a incoar los procedimientos de reintegro con respecto a las referidas comunidades autónomas por los importes señalados por el Tribunal de Cuentas en su Informe, con sus correspondientes intereses de demora.

Sin embargo, debido a las alegaciones formuladas por diferentes comunidades autónomas, la Dirección General del IMSERSO solicitó informe al Servicio Jurídico Delegado Central de esta entidad gestora sobre la naturaleza jurídica de los créditos del FEEDEE.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

El citado Servicio Jurídico Delegado Central fundamentó su Informe sobre la base de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley General de Subvenciones, considerando, en consecuencia, de preferente aplicabilidad lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria sobre lo preceptuado en la disposición adicional novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Así, siguiendo lo manifestado por el Servicio Jurídico Delegado Central, el IMSERSO continuó el procedimiento de reintegro del FEEDEE por los importes derivados de la diferencia existente entre los créditos asignados y los compromisos de crédito.

Sin embargo, ese Tribunal de Cuentas ha manifestado en el anteproyecto de informe de fiscalización de referencia que mantiene el criterio expresado en su Informe n.º 977, puesto que resulta claro el carácter finalista y la vigencia temporal limitada a un año de los fondos transferidos, considerando en consecuencia que las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia y Comunidad Foral de Navarra deben reintegrar las cantidades resultantes de la diferencia existente entre los créditos concedidos por el IMSERSO y las obligaciones reconocidas por cada CA.

Ahora bien, según indica ese Tribunal de Cuentas en su anteproyecto de informe de fiscalización, "ello no obsta para que deba reconocerse que los convenios de colaboración firmados con las diferentes CCAA, donde se recogen los derechos y obligaciones de las Administraciones Públicas intervinientes, adolecen de una deficiente redacción en relación con la justificación de estos fondos (…).

La falta de una regulación clara, así como la utilización de una redacción abierta a posibles interpretaciones (en relación con la justificación y control de estos fondos) en el clausulado de los convenios de colaboración, dado su carácter de acuerdo formal entre las partes al que deben sujetarse las mismas, ha conllevado las controversias surgidas con respecto a la categorización ab initio de los fondos públicos distribuidos.

En consecuencia, considerando los importes ya satisfechos por las citadas CCAA como resultado de los procedimientos de reintegro incoados por el IMSERSO (4.735.417,12 euros), el importe pendiente de reintegrar asciende a un total de 1.341.621,73 euros (…)".

A la vista de todo lo expuesto, y, atendiendo a las siguientes consideraciones:

- Estas actuaciones dirigidas al reintegro de las cantidades no justificadas fueron realizadas por el IMSERSO en el año 2013 sin que, desde ese momento, haya tenido lugar ninguna otra actuación del IMSERSO tendente a regularizar el cobro de estos reintegros en el sentido requerido por ese Tribunal de Cuentas.
- Se realizaron siguiendo el criterio emitido al respecto por el Servicio Jurídico Delegado Central del IMSERSO.
- Ese propio Tribunal de Cuentas reconoce que no aparecen claramente definidas en este caso, ni la forma de justificación de la aplicación de las cantidades

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

transferidas a cada comunidad autónoma con cargo al FEEDEE ni el procedimiento de reintegro de las cantidades cuya aplicación no haya sido justificada.

- Y asimismo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que dispone que "**prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro**".

Se informa que la Dirección General de este Instituto ha formulado consulta a su Servicio Jurídico Delegado Central, mediante nota de régimen interior de fecha 24 de septiembre de 2020, acerca de si puede considerarse que, en relación con esta actuación, consistente en el seguimiento por parte del IMSERSO del procedimiento de reintegro de las cantidades transferidas a las CCAA con cargo al FEEDEE y cuya aplicación no ha sido debidamente justificada por aquellas, ha prescrito la acción del IMSERSO para reclamar el pago de las cantidades que falta por reintegrar de acuerdo con el criterio sostenido por ese Tribunal de Cuentas, dado el tiempo transcurrido desde la tramitación del procedimiento de reintegro inicial en el año 2013.

Se ha sometido esta cuestión al Servicio Jurídico Delegado Central de este Instituto dado que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 del Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, corresponde a los Servicios Jurídicos Delegados Centrales de cada una de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social el asesoramiento jurídico de las mismas.

III. En el mismo **epígrafe III.2.5**, se realiza otra recomendación al IMSERSO en relación con las cantidades transferidas a las comunidades autónomas con cargo al FEEDEE y cuya aplicación no ha sido debidamente justificada por aquellas, en los siguientes términos:

"(…) en el Informe n.º 977 se indicó que, el 15 de diciembre de 2011, el IMSERSO remitió a todas las CCAA (a excepción de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que no suscribió convenio de colaboración en esta materia) un escrito solicitándoles información relativa a aquellas cantidades que, por cualquier circunstancia, <<finalmente no se hubieran aplicado a la financiación de los proyectos y programas previstos>> en el citado FEEDEE, exponiéndose que a fecha 18 de abril de 2012, tan solo las CCAA de Andalucía, Comunitat Valenciana, Principado de Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Comunidad de Madrid habían procedido a dar contestación a dicha solicitud, encontrándose pendientes de contestar el resto de CCAA, situación que este Tribunal consideró que debía solventarse de forma inmediata.

A pesar de lo expuesto en el precitado Informe, la Dirección General del IMSERSO no remitió, hasta el mes de marzo de 2019 (con ocasión de los trabajos de fiscalización desarrollados), un escrito a las siete CCAA que se encontraban pendientes de contestar a la solicitud efectuada en el mes de abril de 2012 (Aragón, Canarias, Extremadura, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja) donde se

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

les recordaba la necesidad de certificar si existían cantidades a devolver al IMSERSO por no haber sido aplicadas finalmente a los proyectos y programas previstos por el FEEDEE.

Tan solo las CCAA de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra han procedido a contestar a dicha solicitud de información certificando que no existen créditos no aplicados a los fines previstos y que deban ser objeto de reintegro al IMSERSO, quedando pendientes las respuestas de las CCAA de Extremadura, Región de Murcia y La Rioja.

A este respecto hay que señalar, en relación con la CA de la Región de Murcia, que en el Informe n.º 977 ya se indicó que, de conformidad con el Informe sobre los proyectos de inversión financiados con cargo al FEEDEE, y en relación con el Proyecto n.º 10 relativo al equipamiento del centro de día para personas mayores en el Ayuntamiento de Mazarrón <<la entidad no realizó la adecuada justificación de la subvención, al no haber constancia documental de haberse cumplido el objeto de la misma, siendo dicho incumplimiento causa de reintegro total de la subvención>>.

En el trámite de alegaciones al citado Informe, la Consejera de Sanidad y Política Social de esta CA manifestó que la Dirección General del Instituto Murciano de Acción Social acordó, mediante Resolución de 26 de julio de 2011, declarar la procedencia del reintegro total de la subvención concedida por un importe de 57.500 euros. Asimismo, indicó que, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario en septiembre de 2012, el expediente fue remitido a la Agencia Regional de Recaudación para su pase a la vía de apremio.

A pesar de lo recogido en el Informe n.º 977, el IMSERSO no procedió a solicitar el reintegro de este importe hasta marzo de 2019, mediante escrito en el que expone las circunstancias descritas en el párrafo anterior solicitando, en consecuencia, la devolución de los 57.500 euros del Proyecto n.º 10 indicado, así como información sobre cualquier otro proyecto que haya sido reintegrado a esa Comunidad.

La CA de la Región de Murcia no ha contestado a dicho requerimiento del IMSERSO, motivo por el cual esta entidad gestora reiteró dicha solicitud en mayo de 2019, sin que hasta la conclusión de los trabajos de fiscalización se haya obtenido respuesta por parte de dicha CA, tal como se ha indicado anteriormente.

En el mismo sentido es necesario manifestar que, con respecto a la CA de Andalucía, en el mencionado Informe de este Tribunal se indicó que determinados proyectos de inversión, por un importe global de 2.083.259,29 euros, no habían sido debidamente justificados, encontrándose dicha CA tramitando el expediente de reintegro total o parcial de los mismos, considerando este Tribunal que el IMSERSO debía proceder a su regularización inmediata y, en su caso, a solicitar el reintegro de los importes correspondientes.

A pesar del tiempo transcurrido, el IMSERSO no ha procedido, hasta el año 2019 (con motivo de los trabajos derivados de esta fiscalización) a solicitar información, a dicha

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

CA, relativa al reintegro de estos fondos no aplicados a los fines previstos. En respuesta al requerimiento efectuado por el IMSERSO, la CA de Andalucía ha comunicado que, finalmente, los fondos fueron aplicados a los fines previstos, a excepción de un importe de 859.701,14 euros que fueron reintegrados a la Junta de Andalucía. De acuerdo con lo indicado por esta CA, este importe no ha podido ser aún reintegrado al IMSERSO debido a que, al disponer de presupuestos prorrogados, no se ha consignado crédito para proceder a la devolución de los importes reintegrados, solicitando, no obstante, esta Comunidad al IMSERSO fórmulas para proceder a su devolución".

En relación con las referidas observaciones de ese Tribunal de Cuentas, debe señalarse en primer lugar que la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante escrito de 22 de octubre de 2019, remitió contestación al requerimiento realizado por el IMSERSO, que incluye el certificado de 1 de octubre de 2012 por el que la Directora General de Servicios Sociales declaraba que no existen cantidades que deban ser objeto de reintegro puesto que las mismas han sido en su totalidad aplicadas a la finalidad prevista. Se adjunta a continuación dicho escrito.

En segundo lugar, a la vista de lo expuesto, y atendiendo a las siguientes circunstancias:

- Se produce una inacción del IMSERSO desde el año 2011 hasta el año 2019 en cuanto al referido requerimiento de información a las comunidades autónomas en esta materia.
- Desde el año 2013, en que se produce la referida fiscalización del Tribunal de Cuentas y, en consecuencia, la respuesta de la Región de Murcia en el trámite de alegaciones a dicha fiscalización, no hay tampoco ningún pronunciamiento al respecto de las CCAA afectadas.
- La siguiente acción del IMSERSO en este sentido, desde el requerimiento de información inicial efectuado en diciembre de 2011, no se produce hasta el año 2019.
- Y, asimismo, atendiendo al artículo 39 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que se pronuncia en los siguientes términos:

  "1. **Prescribirá a los cuatro años el derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro.**

  2. Este plazo se computará, en cada caso:
  a) Desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte del beneficiario o entidad colaboradora.
  b) Desde el momento de la concesión, en el supuesto previsto en el apartado 7 del artículo 30.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

c) En el supuesto de que se hubieran establecido condiciones u obligaciones que debieran ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario o entidad colaboradora durante un período determinado de tiempo, desde el momento en que venció dicho plazo.

3. **El cómputo del plazo de prescripción se interrumpirá**:
a) **Por cualquier acción de la Administración**, realizada con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora, **conducente a determinar la existencia de alguna de las causas de reintegro.**
b) Por la interposición de recursos de cualquier clase, por la remisión del tanto de culpa a la jurisdicción penal o por la presentación de denuncia ante el Ministerio Fiscal, así como por las actuaciones realizadas con conocimiento formal del beneficiario o de la entidad colaboradora en el curso de dichos recursos.
c) **Por cualquier actuación fehaciente del beneficiario o de la entidad colaboradora conducente a la liquidación de la subvención o del reintegro"**.

Se informa que, en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, la Dirección General de este Instituto ha formulado consulta a su Servicio Jurídico Delegado Central, mediante nota de régimen interior de fecha 24 de septiembre de 2020, acerca de si debe considerarse prescrita la acción del IMSERSO para llevar a cabo la reclamación del correspondiente reintegro a estas comunidades autónomas, y en consecuencia, el IMSERSO no podría llevar a cabo actuación alguna en este sentido, o si, por el contrario, este Instituto conserva la facultad para seguir en sus propios términos la recomendación de ese Tribunal de Cuentas.

IV. En el **apartado III** del anteproyecto de informe de referencia de ese Tribunal de Cuentas, relativo a los "resultados de la fiscalización", en el **epígrafe III.3. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL NSISAAD,** en concreto en el **subepígrafe III.3.1. Introducción**, en su página 103, se aprecia una errata en las fechas consideradas en el penúltimo párrafo:

"Además, el IMSERSO no ha podido acreditar el personal (o empresa) encargado de realizar el mantenimiento del SISAAD en dos periodos temporales (del 19 al 31 de agosto de 2008 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013) constatados por este Tribunal (ver Gráfico n. º 5) donde, habiéndose extinguido los respectivos contratos previos, aún no se había formalizado un nuevo contrato."

Se hace referencia al periodo 19 a 31 de agosto de 2008, cuando la fecha correcta es del **19 a 31 de agosto de 2012**. Se solicita del Tribunal de Cuentas que se subsane la errata.

V. En el apartado **IV** del anteproyecto de informe de referencia de ese Tribunal de Cuentas, relativo a las "conclusiones de la fiscalización", en concreto en el **epígrafe IV.4.,**

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

se exponen las **conclusiones relativas a los contratos de desarrollo y mantenimiento del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**.

En relación a las conclusiones presentadas en este epígrafe, se manifiesta la conformidad con las conclusiones efectuadas por ese Tribunal de Cuentas, no podría ser de otra manera dada la colaboración plena de la Entidad que ha hecho posible el trabajo de fiscalización desarrollado. Colaboración materializada en un intenso trabajo de búsqueda de información, que ha permitido aportar numerosa información adicional relevante que también ha sido remitida a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y el Crimen Organizado.

En relación con la conclusión 9.e), en la que se concluye que "*la falta de documentación en los expedientes de contratación analizados ha sido tan relevante que ha debido de ser certificada por la Dirección General de esta entidad gestora, justificando indebidamente su falta de localización por el tiempo transcurrido y por los sucesivos cambios de personal acaecidos en la entidad*", se presenta la siguiente alegación.

Gran parte de la documentación que, con carácter general, no se ha podido obtener, se corresponde con documentos que deberían haber sido objeto de custodia por las unidades proponentes del contrato, es decir por las respectivas áreas de informática de la entidad, así, fundamentalmente:

- Ofertas técnicas presentadas por los licitadores a efectos de su informe de valoración por el área técnica competente.
- Documentación referida a la subcontratación.
- Actas de recepción firmadas, así como los entregables de los diferentes productos.
- Informes encargados con objeto de facilitar la toma de decisiones de carácter estratégico de la Entidad.
- Falta de control con respecto al personal técnico ajeno al Imserso.

Al respecto, se manifiesta que los funcionarios en su momento responsables de las áreas de informática de la entidad durante el periodo objeto de fiscalización ya no prestan servicios actualmente en el IMSERSO, motivo por el que no ha sido posible aclarar las causas por las que la documentación no localizada no fue debidamente custodiada.

La no localización de la documentación resulta en sí misma una irregularidad más que se suma a las propias conclusiones del Tribunal de Cuentas, tales como las siguientes:

- *"se han detectado indicios que podrían suponer la realización de trabajos objeto de un contrato con anterioridad al inicio de su procedimiento de licitación (Epígrafe III.3.4)."*

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

- *"este Tribunal considera que existe un elevado riesgo de que la realización de los principales trabajos de desarrollo del NSISAAD (Versión GCA1) se encontrara previamente acordado entre dichas empresas y, asimismo, entre ellas y el propio IMSERSO…"*
- *"verificándose, en ocasiones, el inicio de los trabajos antes de la licitación de los respectivos contratos y continuando, en otras ocasiones, dichos trabajos con posterioridad a la finalización de la vigencia de dichos contratos, por tanto, sin el amparo de un contrato en vigor"*
- *"que se certificara de conformidad los trabajos objeto de dichos contratos, aunque estos no hubiesen finalizado o, en ocasiones, no se hubieran iniciado, abonando indebidamente las facturas correspondientes a las respectivas empresas adjudicatarias".*

Procede alegar que en la conclusión 9.e) en la que se **<u>califica como indebida</u>** la certificación de la Dirección General de esta entidad gestora, relativa a la falta de localización de la documentación por el tiempo transcurrido y por los sucesivos cambios de personal acaecidos en la entidad, dicha calificación no resulta adecuada. Ya que resulta un juicio de valor de ese Tribunal de Cuentas calificar como "indebida" una certificación realizada por esta Entidad Gestora. Por tanto, se solicita a ese Tribunal de Cuentas a que retire el calificativo de "indebidamente".

VI.- En relación con la **recomendación recogida en el apartado V.1.1** del anteproyecto de informe de fiscalización de referencia, relativa a la adopción de "las medidas necesarias tendentes a lograr que la comunicación al RPSP [Registro de Prestaciones Sociales Públicas] de la información correspondiente a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia sea efectuada por los órganos gestores competentes en esta materia, evitando de esta forma las diferencias existentes, en la actualidad, entre la información obrante en los sistemas de información de las CCAA, el NSISAAD y la recogida en el RPSP y lograr de esta forma la eficacia de los controles tendentes a evitar el posible fraude y concurrencia en el reconocimiento de las prestaciones sociales públicas", se indica cuanto sigue:

En relación con las observaciones recogidas respecto de esta cuestión en los Anexos I y III del anteproyecto de informe de fiscalización, se indica que las deficiencias observadas se deben a discordancias entre los datos de cuantías de las prestaciones recogidos en SISAAD a 31 de diciembre de 2018 y los datos que constaban en el Registro de Prestaciones (RPSP). Se debe a dos motivos:

- Paralización en el envío de datos desde el IMSERSO al RPSP (excepto los relativos a las Direcciones Territoriales de Ceuta, Melilla y los datos de fallecidos) en cumplimiento de la indicación formulada por ese Tribunal de Cuentas en 2018, consistente en que para la realización de este envío de datos en relación con las prestaciones económicas de dependencia reconocidas y gestionadas en el ámbito

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

de cada comunidad autónoma, debía suscribir este Instituto un convenio de colaboración con ellas al respecto.

- La calidad de la variable "cuantía" en 2018 no era adecuada, puesto que no había sido objeto de depuración en ningún momento. En muchos casos, existían errores de mecanización por parte de las comunidades autónomas y en otros, errores de interpretación de lo que tenían que incluir (a veces las comunidades autónomas incluían la cuantía abonada en el primer pago de la prestación, que en muchas ocasiones se corresponde con varios meses de la misma). Dicha variable se depuró durante 2019 y ya están los datos correctos.

En orden al total cumplimiento de esta recomendación formulada por el Tribunal de Cuentas, desde el IMSERSO se impulsará la celebración de un convenio de colaboración entre aquel, el INSS y las comunidades autónomas, a los efectos de la transmisión centralizada de estos datos desde este Instituto al INSS.

Este convenio amparará la competencia del IMSERSO para llevar a cabo esta comunicación, puesto que resultará autorizado para ello por las comunidades autónomas, entidades competentes para la valoración, reconocimiento de la situación de dependencia, reconocimiento y gestión de las oportunas prestaciones económicas derivadas de la dependencia y por tanto, titulares de los datos correspondientes a estas actuaciones. Ello sin perjuicio de que el IMSERSO deba seguir comunicando al RPSP la información relativa a las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) reconocidas en el ámbito de las Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla.

Asimismo, este convenio permitirá garantizar la calidad de los datos transmitidos al Registro de Prestaciones Sociales Públicas, puesto que se articulará un canal de comunicación específico por parte de las comunidades autónomas al IMSERSO, de la información que a estos efectos debe ser transmitida al INSS.

En conclusión, es preciso el mantenimiento de la calidad de la variable "cuantía de la prestación" y la solución óptima para las irregularidades puestas de manifiesto por ese Tribunal de Cuentas en su anteproyecto de informe, pasaría por formalizar un convenio con las comunidades autónomas y el INSS para poder remitir a este último de forma centralizada la información de los datos de las prestaciones económicas de dependencia. En otro caso, deberán ser las propias comunidades autónomas las que envíen estos datos al INSS, cada una de ellas en el ámbito de sus respectivas competencias, lo cual puede resultar más ineficaz por la irregularidad en la notificación de los datos, regularidad que se conseguiría mediante la notificación centralizada de estos datos a través del IMSERSO.

VII.- En cuanto a la **recomendación recogida en el apartado V.1.2**, relativa a "incrementar los procedimientos de control interno implantados sobre el NSISAAD y reforzar el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública con el fin de solventar las anomalías y deficiencias existentes en el citado sistema

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

de información y evitar el elevado volumen de pagos indebidos realizados en concepto de nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado (AGE)", se informa cuanto sigue:

Desde las Subdirecciones Generales de Planificación, Ordenación y Evaluación y de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera del IMSERSO se están llevando a cabo las actuaciones necesarias para la contratación de Licencias SAS que permitan realizar en la propia Subdirección de Planificación, Ordenación y Evaluación, de forma directa, todas las explotaciones estadísticas y las comunicaciones precisas con las comunidades autónomas para llevar a cabo las regularizaciones necesarias de cada expediente de pago de nivel mínimo de protección del SAAD, sin necesidad de la intermediación al efecto de empresa externa y por tanto, de manera más sencilla, eficaz y rápida. De conseguirse este objetivo, ello supondrá un ahorro importante en los presupuestos de gastos del IMSERSO.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la necesaria contratación del mantenimiento de la base de datos "Portal SISAAD" y demás aplicativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

A tales efectos, se ha formado un grupo de trabajo integrado por técnicos de ambas Subdirecciones a los efectos de llevar un control más exigente de la calidad de la gestión de los datos por parte de las empresas adjudicatarias y a los efectos de definir unos parámetros y conceptos más eficaces y funcionales para la transmisión de la información desde las comunidades autónomas al IMSERSO. Asimismo, se pretende implementar un sistema de alertas para la detección a futuro de las distintas situaciones de irregularidad que se ponen de manifiesto por ese Tribunal de Cuentas en su anteproyecto de informe de fiscalización (expedientes duplicados, fallecimientos, expedientes con fecha de resolución de PIA anterior a la fecha de la solicitud de la valoración, expedientes por los que se han pagado cuantías superiores a las máximas establecidas…). De igual forma, sería necesario, para los supuestos en que haya podido operar la figura de la prescripción, que el sistema permitiese realizar regularizaciones únicamente por el período de tiempo no prescrito dentro de la vida del expediente.

VIII.- En cuanto a la **recomendación recogida en el apartado V.1.3**, relativa a "continuar, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes CCAA, analizando y depurando la información obrante en el NSISAAD, 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", se informa que, por lo que se refiere a la calidad de los datos del SISAAD y a las depuraciones y regularizaciones cuya realización solicita ese Tribunal de Cuentas en los anexos de su anteproyecto de informe, se han realizado hasta

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

ahora las siguientes actuaciones por parte de la Subdirección de Planificación, Ordenación y Evaluación:

Resumen de casuísticas detectadas

Anexo	Nº de expedientes	Ajuste estimado	CCAA datos depurados	CCAA datos pendientes actualizar base de datos	CCAA falta enviar información	Ajustado	Ticket	Fecha de solicitud a las CCAA
Anexo 3	22.382	-97.790.081,80 €	27,8%	0,0%	72,2%	-35.433,79 €	#39767	mar-20
Anexo 4	14.030	-33.913.749,63 €	14,3%	0,0%	85,7%	-1.006.531,19 €	#32128	mar-20
Anexo 5	1.436	-	25,0%	0,0%	75,0%	-	#38822	mar-20
Anexo 6	416	-139.013,41 €	46,2%	0,0%	53,8%	14.472,06 €	#40549	mar-20
Anexo 7	131.385	-141.609.497,06 €	0,0%	0,0%	100,0%	-	#40563	mar-20
Anexo 8a	87	-	85 de 87 exped.	0,0%	2 de 87 exp.	-571.605,11 €	#36109	jul-19
Anexo 8b	2.019	-	1.529 de 2.019 exp.	0,0%	490 de 2.019 exp.	-	#39836	feb-20
Anexo 9	246	198.287,86 €	33,3%	0,0%	66,7%	29.585,61 €	#40531	mar-20
Anexo 10	169.821	-	18,4%	0,0%	81,6%	-	#39825	feb-20
Anexo 11	4.665	-	31,6%	15,8%	52,6%	-	#39826	feb-20
Anexo 12	74.066	-	20,6%	0,0%	79,4%	-	#39827	feb-20
Anexo 13	75.939	-	7,9%	0,0%	92,1%	-	#39828	mar-20
Anexo 14	54.847	-	0,0%	0,0%	100,0%	-	#42343	ago-20

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

TOTAL	**551.339**	**-273.254.054,04 €**	**25,4%**	**1,2%**	**73,4%**	**-1.569.512,43 €**		

Por tanto, existen las siguientes casuísticas en relación con las depuraciones y regularizaciones cuya realización solicita ese Tribunal de Cuentas en los anexos de su anteproyecto de informe de fiscalización:

- Anexo 3: recoge los expedientes de SISAAD que tienen concedido el servicio de ayuda a domicilio, pero en los que no está recogida la intensidad en horas SAD. Si un expediente no tiene las horas SAD informadas y la prestación de ayuda a domicilio es la única por la que se le abona nivel mínimo, no le correspondería el abono de nivel mínimo desde el 1 de enero 2014, en virtud de la regulación introducida por el 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, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Se le ha solicitado a las CCAA que revisen los casos en los que las horas SAD son 0 y que corrijan la información.

Entidad	Nº de expedientes	Ajuste estimado 20200907	Estado Depuración	Ajustado	Ajuste final	Ticket
Álava	46	-132.797,50 €	Pendiente de la CCAA	NO		40490
Andalucía	10.926	-62.634.260,69 €	Pendiente de la CCAA	NO		40495
Aragón	0	0,00 €	-	-		-
Asturias	42	-7.525,05 €	Resuelto	NO		40496
Baleares	0	0,00 €	-	-		-
Vizcaya	5	0,00 €	Resuelto	SI. Agosto 2020	-32.777,89 €	40515
Canarias	337	-2.656.233,90 €	Pendiente de la CCAA	NO		40497 y 40498
Cantabria	0	0,00 €	-	-		-
Castilla La Mancha	23	-79.426,29 €	Resueltos parte, el resto pendiente de la CCAA	Ajustados los resueltos		40501
Castilla y León	579	-1.256.518,07 €	Pendiente de la CCAA	NO		40504

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Cataluña	375	-1.641.907,52 €	Pendiente de la CCAA	NO		40502
Ceuta	5	-44.674,31 €	Pendiente de la CCAA	NO		40503
Valencia	3.311	-5.129.214,72 €	Resueltos parte, el resto pendiente de la CCAA (720)	NO		40514
Extremadura	5.531	-22.388.853,45 €	Resueltos 3.444, el resto pendiente de la CCAA	NO		40505
Galicia	498	-1.186.891,89 €	Resuelto	NO		40507
Guipuzkoa	7	-35.052,66 €	Pendiente de la CCAA	NO		40508
Madrid	13	0,00 €	Resuelto	Sl. Junio-2020	-2.655,90 €	40510
Melilla	15	-56.371,24 €	Resuelto	NO		40511
Murcia	577	-236.033,98 €	Pendiente de la CCAA	NO		40512
Navarra	90	-302.067,59 €	Pendiente de la CCAA	NO		40513
La Rioja	2	-2.252,95 €	Pendiente de la CCAA	NO		40509
TOTAL	**22.382**	**-97.790.081,80 €**	-	-	**-35.433,79 €**	-

- Anexo 4: recoge los expedientes sin prestación reconocida o sin resolución de Programa Individual de Atención (PIA) pero a los que se les ha abonado nivel mínimo de protección. Al comienzo de la vigencia de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se abonaba el nivel mínimo solo con la resolución de grado de dependencia para agilizar la financiación de las comunidades autónomas, entendiendo que se reconocería la prestación posteriormente al beneficiario reconocido en esta situación. Se le ha solicitado a las CCAA que revisen estos casos y confirmen los datos incluidos en SISAAD o completen la información faltante.

Entidad	Nº de expedientes	Ajuste estimado	Estado Depuración	Ajustado	Ajuste final	Ticket

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Andalucia	739	-1.803.055,53 €	Pendiente de la CCAA	NO		35553
Aragón	122	-156.258,75 €	Pendiente de la CCAA	NO		35554
Asturias	143	-210.258,87 €	Pendiente de la CCAA	NO		35555
Baleares	104	-581.519,30 €	Resueltos 7, el resto pendientes de la CCAA	Ajustados los resueltos		35556
Canarias	212	-396.703,02 €	Pendiente de la CCAA	NO		35558
Cantabria	2.975	-8.156.034,60 €	Ha enviado información a SISAAD para subsanar los errores	Parte ajustada		34875
Castilla La Mancha	407	-788.368,91 €	Han enviado parte de información. No dan visto bueno para ajustes	NO		35559
Castilla y León	688	-1.587.246,83 €	Pendiente de la CCAA	NO		35561
Cataluña	520	-644.935,73 €	Pendiente de la CCAA	NO		35563
Ceuta	7	-60.962,47 €	Pendiente de la CCAA	NO		35566
Valencia	1.916	-6.913.357,28 €	Han enviado información de ciertos expedientes, pero no toda la necesaria	NO		35567
Extremadura	176	-381.132,39 €	Pendiente de la CCAA	NO		35569
Galicia	384	-261.371,45 €	Pendiente de la CCAA	NO		35570
Madrid	802	-1.995.753,45 €	Han enviado la	NO		35573

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

				información falta el ajuste			
Melilla		26	0,00 €	Resuelto	SI	29.785,17 €	35574
Murcia		54	-202.827,91 €	Pendiente de la CCAA	NO		35575
Navarra		3.357	-8.259.270,65 €	Pendiente de la CCAA	NO		35576
País Vasco	Alava	1.346	-1.460.542,82 €	Pendiente de la CCAA	NO		35552
	Guipuzkoa			Resuelto	SI	-1.036.316,36 €	35571
	Bizkaia			Pendiente de la CCAA	NO		35557
La Rioja		52	-54.149,67 €	Pendiente de la CCAA	NO		35577
TOTAL		**14.030**	**-33.913.749,63 €**	-	-	**-1.006.531,19 €**	-

- Anexo 5: recoge las personas con varios expedientes con prestaciones simultáneas, o bien en la misma comunidad autónoma o bien en diferentes comunidades autónomas. En muchos casos no habían sido detectados porque los identificadores estaban incorrectamente informados en uno de los dos expedientes. Se le ha facilitado a las CCAA un estudio previo de cada expediente indicando las fechas en las que había prestaciones duplicadas para facilitar la revisión (sobre todo en los casos en los que los expedientes afectados estaban en CCAA distintas, ya que en esos casos la CCAA sólo conoce la información de su expediente, pero no podían saber qué prestaciones tenía ni en qué fechas en la otra CCAA). En algunos casos las CCAA han contestado y corregido las situaciones. En otros casos las CCAA han contestado pero no se ha determinado claramente qué periodo estuvo la persona en cada CCAA y por lo tanto no ha podido solucionarse el problema de duplicidad. En otros casos las CCAA no han respondido. Todavía están analizándose las respuestas de las CCAA, por lo que aportamos situación del análisis hasta ahora.

- Anexo 6: recoge los expedientes que, teniendo solo el servicio de teleasistencia, se les ha abonado nivel mínimo. A partir de julio de 2009 no les corresponde abono de nivel mínimo cuando el expediente tiene únicamente teleasistencia. Se le ha facilitado a las CCAA los expedientes y los ciclos afectados, para que revisen si falta

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

información que deben enviar a SISAAD. Aproximadamente el 46% de las CCAA han respondido a la solicitud.

Entidad	Nº de expedientes	Ajuste estimado	Estado Depuración	Ajustado	Ajuste final	Ticket
Andalucía	66	55.999,26 €	Ya revisado, pendiente de corrección de datos en SISAAD de 1 exp	NO		40565
Aragón	0	0,00 €	-	-	-	-
Asturias	0	0,00 €	-	-	-	-
Baleares	1	0,00 €	Resuelto	SI	0,00 €	40566
Canarias	23	0,00 €	-	-	-	-
Cantabria	0	0,00 €	-	-	-	-
Castilla La Mancha	13	-25.297,61 €	Resuelto	Sólo 1. El resto indican que ha prescripción	-930,22 €	40568
Castilla y León	9	0,00 €	-	-	-	-
Cataluña	0	-11.280,79 €	-	-	-	40567
Ceuta	0	0,00 €	-	-	-	-
Valencia	2	-5.736,22 €	Resuelto. Han completado información	SI. Junio 2020	14.265,16 €	40575
Extremadura	4	-4.633,90 €	Resuelto	Se marca sólo 1 expediente para ajustar. Los otros no dan visto bueno por prescrpción	1.137,12 €	40569
Galicia	66	-14.254,27 €	Pendiente de la CCAA	NO		40570
Madrid	14	-1.472,49 €	Resuelto	Marcado para ajustar en septiembre		40572
Melilla	4	0,00 €	-	-	-	-
Murcia	2	-4.451,47 €	Están completando la información	NO		40573

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES
Y AGENDA 2030

SECRETARÍA DE ESTADO
DE DERECHOS SOCIALES

INSTITUTO
DE MAYORES
Y SERVICIOS SOCIALES

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Navarra		9	-32.384,52 €	Pendiente de la CCAA	NO		40574
País Vasco	Alava	78	-98.602,45 €	Pendiente de la CCAA	NO		40582
	Guipuzkoa			Pendiente de la CCAA	NO		40583
	Bizkaia			Pendiente de la CCAA	NO		40584
La Rioja		125	3.101,05 €	Pendiente de la CCAA	NO		40571
TOTAL		**416**	**-139.013,41 €**	-	-	**14.472,06 €**	-

- Anexo 7: recoge los expedientes que tienen importes excesivos de nivel mínimo de protección. Se le ha facilitado a las CCAA los expedientes y la cuantía abonada en exceso, para que revisen si falta información que deben enviar a SISAAD.

Entidad	Nº de expedientes	Ajuste estimado	Estado Depuración	Ajustado	Ajuste final	Ticket
Andalucia	23.450	-25.622.742,35 €	Pendiente de la CCAA	NO		40591
Aragón	3.450	-2.775.955,97 €	Pendiente de la CCAA	NO		40592
Asturias	6.657	-2.607.538,97 €	Pendiente de la CCAA	NO		40593
Baleares	1.546	-2.862.393,26 €	Pendiente de la CCAA	NO		40594
Canarias	1.794	-2.914.004,36 €	Pendiente de la CCAA	NO		40610 y 40611
Cantabria	1.441	-5.370.005,21 €	Pendiente de la CCAA	NO		40596
Castilla La Mancha	3.935	-7.764.878,25 €	Pendiente de la CCAA	NO		40599
Castilla y León	12.577	-10.293.693,15 €	Pendiente de la CCAA	NO		40600
Cataluña	11.339	-16.921.496,52 €	Pendiente de la CCAA	NO		40597
Ceuta	145	-64.927,18 €	Pendiente de la CCAA	NO		40598
Valencia	10.922	-5.294.437,53 €	Pendiente de la CCAA	NO		40609

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Extremadura		3.595	-3.551.954,04 €	Pendiente de la CCAA	NO		40601
Galicia		2.951	-3.099.362,27 €	Pendiente de la CCAA	NO		40602
Madrid		28.777	-17.660.821,52 €	Pendiente de la CCAA	NO		40605
Melilla		95	-35.891,92 €	Pendiente de la CCAA	NO		40606
Murcia		1.370	-1.611.227,43 €	Pendiente de la CCAA	NO		40607
Navarra		6.019	-8.953.720,29 €	Pendiente de la CCAA	NO		40608
País Vasco	Alava	10.322	-21.568.652,88 €	Pendiente de la CCAA	NO		40590
	Guipuzkoa			Pendiente de la CCAA	NO		40603
	Bizkaia			Pendiente de la CCAA	NO		40595
La Rioja		1.000	-2.635.793,96 €	Pendiente de la CCAA	NO		40604
TOTAL		**131.385**	**-141.609.497,06 €**	-	-	**0,00 €**	-

- Anexo 8: Recoge los expedientes de personas detectadas como fallecidas por el Tribunal de Cuentas que se les ha seguido abonando nivel mínimo porque en SISAAD no constan como fallecidas. En el 8a se recogen las que tienen fechas de fallecimiento anteriores a 2007 (antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2006) y en el Anexo 8b se recogen los que tienen fechas de fallecimiento posteriores a 2007. Mensualmente se realiza un cruce de fallecidos con los datos de fallecidos que facilitan INE y Justicia. En algunos casos no ha cruzado la información porque en SISAAD no están correctamente informados los Identificadores (por errores u omisión de la letra). En otros casos en SISAAD cruzaron los datos de fallecidos a principios de 2019, por lo que en los datos facilitados al Tribunal de Cuentas a 31-12-2018 no había aún constancia de dicho fallecimiento en SISAAD.

  En el apartado 8a ya han sido revisados y archivados o justificados todos menos 2 (85 expedientes). En algunas ocasiones nos han confirmado que las personas seguían vivas aportando documentación (65 de los 87) aunque en algunos casos han fallecido con posterioridad (en 2019 o 2020) y en 20 casos se han archivado por fallecimiento con la fecha anterior a 2007. Se aporta la documentación facilitada por las CCAA así como los datos específicos de cada expediente.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Ya se han ajustado las siguientes cuantías a favor de Imserso:

CCAA	Expediente	Importe
Andalucía	SAAD01-04/094143/2007-14	31.459,01 €
Andalucía	SAAD01-11/089342/2007-22	32.789,92 €
Andalucía	SAAD01-11/092640/2007-22	32.409,66 €
Andalucía	SAAD01-11/096278/2007-75	32.591,45 €
Andalucía	SAAD01-11/100083/2007-79	32.401,33 €
Andalucía	SAAD01-11/137770/2007-53	32.561,16 €
Andalucía	SAAD01-11/137887/2007-39	32.371,02 €
Andalucía	SAAD01-21/099264/2007-85	32.029,40 €
Andalucía	SAAD01-21/099530/2007-54	32.029,40 €
Andalucía	SAAD01-23/148780/2007-15	31.966,57 €
Andalucía	SAAD01-29/097695/2007-33	32.211,20 €
Andalucía	SAAD01-29/101792/2007-46	33.153,51 €
Andalucía	SAAD01-41/098460/2007-37	32.781,59 €
Andalucía	SAAD01-41/098680/2007-77	32.781,59 €
Andalucía	SAAD01-41/098702/2007-81	33.161,85 €
Andalucía	SAAD01-41/101252/2007-42	33.153,51 €

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES
Y AGENDA 2030

SECRETARÍA DE ESTADO
DE DERECHOS SOCIALES

INSTITUTO
DE MAYORES
Y SERVICIOS SOCIALES

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Andalucía	SAAD01-41/104696/2007-95	33.153,51 €	
Castilla y León	SAAD07-24/1820917/2009-09	5.187,48 €	
Madrid	SAAD13-28/2612410/2009-70	13.411,95 €	Duplicada
		571.605,11 €	

En el apartado 8b ya han sido revisados y archivados o justificados 1.529 de los 2.019 expedientes. En algunas ocasiones nos han confirmado que las personas seguían vivas aportando documentación (9 de los 1.529 revisados), mientras que en la mayor parte de los casos revisados los expedientes han sido archivados por fallecimiento (1.520). Se aporta la documentación facilitada por las CCAA así como los datos específicos de cada expediente.

- Anexo 9: recoge los expedientes que tienen saldo acumulado de nivel mínimo negativo. Esto no debería de ocurrir, o es 0 o es positivo. Se le ha facilitado a las CCAA los tickets afectados y la cuantía estimada de ajuste. En los casos en los que la CCAA ha dado el visto bueno, se han ajustado ya los expedientes o están pendientes de ajustar en la próxima nómina:

Entidad	Nº de expedientes	Ajuste estimado	Estado Depuración	Ajustado	Ajuste final	Ticket
Andalucia	78	171.598,16 €	Resuelto	Marcado para ajustar en sep-20		40533
Aragón	4	2.057,61 €	Pendiente de la CCAA	NO		40534
Asturias	0	0,00 €	-	-	-	-
Baleares	3	3.370,78 €	Pendiente de la CCAA	NO		40535
Canarias	0	0,00 €	-	-	-	-
Cantabria	0	0,00 €	-	-	-	-
Castilla La Mancha	2	730,55 €	Resuelto	NO, porque alegan prescripción		40536

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Castilla y León		42	0,00 €	-	-	-	-
Cataluña		32	-1.979,43 €	-	-	-	-
Ceuta		0	0,00 €	-	-	-	-
Valencia		7	1.033,83 €	Pendiente de la CCAA	NO		40544
Extremadura		6	0,00 €	Resuelto	SI	1.853,63 €	40537
Galicia		8	13.321,13 €	Pendiente de la CCAA	NO		40538
Madrid		46	0,00 €	Resuelto	SI	27.731,98 €	40540
Melilla		3	6.456,01 €	Pendiente de la CCAA	NO		40541
Murcia		5	787,01 €	Pendiente de la CCAA	NO		40542
Navarra		0	0,00 €	-	-	-	-
País Vasco	Alava	7	462,09 €	-	-	-	-
	Guipuzkoa			-	-	-	-
	Bizkaia			Pendiente de la CCAA	NO		40543
La Rioja		3	450,12 €	Pendiente de la CCAA	NO		40539
TOTAL		**246**	**198.287,86 €**	-	-	**29.585,61 €**	-

- Anexo 10: recoge los expedientes que tienen diferente fecha de resolución de PIA en SISAAD y en los sistemas de información de las comunidades autónomas. En la mayor parte de los casos, se debe a que, a 31 de diciembre de 2018, había expedientes que tenían una determinada resolución de PIA registrada en el sistema de las comunidades autónomas, pero aún no se había transmitido dicha información a SISAAD. Se le ha facilitado a las CCAA los expedientes afectados con todas las resoluciones PIA de SISAAD para que sean comprobadas en sus sistemas de información e indiquen si hay datos incorrectos a modificar en SISAAD.
- Anexo 11: recoge los expedientes que tienen diferente grado resuelto en SISAAD y en los sistemas de información de las comunidades autónomas. Algunos casos se deben a que SISAAD cerraba todos los expedientes que tenían Grado I Nivel 2 con fecha anterior al 1 de enero de 2011, puesto que no eran beneficiarios con derecho efectivo, y al llegar esa fecha el programa creaba de oficio ciclo de fecha 2 de agosto de 2011 para poder grabar el PIA correspondiente. Se le ha facilitado a las CCAA los expedientes afectados con todas las resoluciones de grado de los mismos que hay en SISAAD para que comprueben que los grados recogidos en SISAAD son correctos e indiquen si hay datos incorrectos a modificar en SISAAD.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

- Anexo 12: recoge los expedientes que tienen diferente fecha de resolución de grado en SISAAD y en los sistemas de información de las comunidades autónomas. Algunos casos se deben a que SISAAD cerraba todos los expedientes que tenían Grado I Nivel 2 con fecha anterior al 1 de enero de 2011, dado que no eran beneficiarios con derecho efectivo, y al llegar esa fecha el programa creaba de oficio ciclo de fecha 2 de agosto de 2011 para poder grabar el PIA correspondiente. Otros casos se deben a que las comunidades autónomas todavía no habían enviado a SISAAD la última fecha de resolución de grado a 31 de diciembre 2018, pero en sus sistemas ya estaba incluido. Se le ha facilitado a las CCAA los expedientes afectados con todas las resoluciones de grado de SISAAD para que sean comprobadas las fechas de resolución en sus sistemas de información e indiquen si hay datos incorrectos a modificar en SISAAD.
- Anexo 13: recoge los expedientes que figuran como personas beneficiarias de prestación en SISAAD, pero no aparecen como personas beneficiarias de prestación en las comunidades autónomas. Se le ha facilitado a las CCAA los expedientes afectados con todas las resoluciones de prestación recogidas en SISAAD para que sean comprobadas y, en caso de error, corregidas.
- Anexo 14: recoge los expedientes que figuran como personas beneficiarias de prestación en las comunidades autónomas, pero no aparecen como personas beneficiarias de prestación en SISAAD. Parte de estos registros se deberán al retraso de las comunidades autónomas en el envío de datos a SISAAD. Se le ha facilitado a las CCAA las personas beneficiarias indicadas por el Tribunal de Cuentas indicando, en caso de existir, los expedientes en SISAAD asignados a dichas personas. En los casos en los que hubiera resoluciones de prestación de dichos expedientes en SISAAD, también se les ha facilitado la información. Con el objetivo de que comprueben si falta información en SISAAD sobre solicitudes y resoluciones de prestación que deban enviar.

Para la solución de todas estas irregularidades detectadas, a todas las comunidades autónomas se les ha facilitado un listado de sus expedientes asociados a cada una de las casuísticas enunciadas, a través de los “tickets de redmine” generados a efectos de la regularización de estas situaciones.

No obstante, deben ponerse aquí de manifiesto las dificultades que obstaculizan la labor de este Instituto a la hora de lograr la regularización de las casuísticas expuestas.

Con carácter general, para el cumplimiento de estas recomendaciones de depuración de la calidad de los datos contenidos en SISAAD y de realización de las regularizaciones correspondientes en el abono del nivel mínimo, este Instituto necesita de la colaboración activa de las comunidades autónomas, necesita que estas últimas le remitan la información pertinente y la reflejen en SISAAD, puesto que de otro modo el IMSERSO no puede conocer la fecha en que se produjeron las variaciones en las situaciones de los expedientes (la fecha de fallecimiento, la fecha en la que deja de estar vigente un expediente por duplicidad…).

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Muchas comunidades autónomas han sido reiteradamente requeridas para regularizar la información contenida en SISAAD a través del correspondiente "ticket redmine", pero no dan contestación alguna a este requerimiento.

Así, este Instituto debe disponer de una forma de reaccionar ante esta negativa al cumplimiento de sus obligaciones por parte de las comunidades autónomas.

Ese Tribunal de Cuentas, en la página 42 de su anteproyecto de informe de fiscalización, en relación con aquellos expedientes en que solo hay un servicio de ayuda a domicilio reconocido que no llega a la intensidad mínima requerida, señala que "el IMSERSO debería haber solicitado a las CCAA –como órganos competentes en la materia- la cumplimentación de esta información y, en caso de no facilitarse, proceder a su baja inmediata en la liquidación del nivel mínimo de protección, siempre y cuando esta prestación de servicio de ayuda a domicilio fuese única o reconocida de forma conjunta con un servicio de teleasistencia, de acuerdo con lo que se dispone en el precitado Real Decreto 1051/2013".

En efecto, es de lógica entender que si en SISAAD se encuentra reflejado un expediente con unos datos que, tal y como aparecen recogidos, no deberían dar lugar al abono del nivel mínimo de protección por no cumplir los requisitos legales para ello (por ejemplo, expedientes en los que figura como única prestación la ayuda a domicilio pero sin la intensidad mínima exigida), dicho abono debería interrumpirse por parte de este Instituto en tanto dicho datos no describan una situación determinante de su procedencia.

Sin embargo, lo que ocurre en la práctica en estos expedientes sin regularizar por los que se está abonando el nivel mínimo, es que, si la comunidad autónoma correspondiente no atiende al requerimiento y no efectúa la correspondiente regularización, el NSISAAD lo interpreta como expediente sin cambios y calcula la nómina mensual del mismo para los siguientes meses sin interrupción alguna.

En consecuencia, el IMSERSO, en cumplimiento de esta observación de ese Tribunal de Cuentas, procederá en cada caso a requerir a la comunidad autónoma de que se trate para efectuar la regularización y depuración correspondiente en los datos, con la advertencia de que, en caso de no ser atendido este requerimiento, el IMSERSO suspenderá el abono del nivel mínimo de protección a la comunidad autónoma por dicho expediente hasta que el mismo arroje unos datos que den lugar a la procedencia de abono dicho nivel mínimo de protección.

Por otra parte, en relación con las consecuencias de la resistencia y obstaculización de las comunidades autónomas a la realización de estas depuraciones y regularizaciones recomendadas por ese Tribunal de Cuentas, mediante la no transmisión de la información precisa para ello, debe atenderse a lo establecido en los artículos 38 y 42 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Así, el citado artículo 38 se refiere a la responsabilidad contable, en los siguientes términos:

"Uno. El que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.

Dos. La responsabilidad podrá ser directa o subsidiaria.

Tres. La responsabilidad directa será siempre solidaria y comprenderá todos los perjuicios causados.

Cuatro. Respecto a los responsables subsidiarios, la cuantía de su responsabilidad se limitará a los perjuicios que sean consecuencia de sus actos y podrá moderarse en forma prudencial y equitativa (…)".

El también citado artículo 42 regula la responsabilidad directa, de la siguiente manera:

"Uno. Serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución.

Dos. Toda persona sujeta a obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas que dejare de hacerlo en el plazo marcado o lo hiciere con graves defectos o no solventara sus reparos, será compelido a ello mediante requerimiento conminatorio del Tribunal de Cuentas. (…)".

A la vista de ambos preceptos, podría interpretarse que el incumplimiento por parte de las comunidades autónomas de su deber de transmisión de información veraz al SISAAD para la depuración de los datos y para la correcta liquidación del nivel mínimo de protección (obligación que no solo deriva del informe de fiscalización de ese Tribunal de Cuentas, sino de la normativa aplicable) da lugar a una práctica irregular que tiene consecuencias en los presupuestos de la Administración General del Estado, y que ello determina una responsabilidad directa o contable en la reparación de dicha situación irregular por ellas generada.

En relación con esta misma recomendación de ese Tribunal de Cuentas de regularizar los abonos del nivel mínimo a las comunidades autónomas, es preciso distinguir con claridad los períodos a que deben extenderse cada una de estas regularizaciones, atendiendo a si debe operar en cada caso, o no, la figura de la prescripción, como vienen alegando muchas comunidades autónomas ante los requerimientos del IMSERSO.

Al respecto, y como regla general para dilucidar esta cuestión, esta Entidad entiende que no puede operar la figura de la prescripción en aquellos casos en los que el IMSERSO ha actuado en todo momento empleando la diligencia debida, pero no ha podido tener

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

conocimiento de las correspondientes irregularidades y las comunidades autónomas no han notificado o regularizado esta información en SISAAD, estando obligadas normativamente a ello, lo cual ha determinado un abono de nivel mínimo en cuantía indebida a las comunidades autónomas que ha generado créditos a favor del IMSERSO cuyo plazo de prescripción no puede comenzar a computarse hasta que esta Entidad Gestora ha tenido conocimiento de ellos.

Por el contrario, en aquellos casos en que el IMSERSO ha tenido a su disposición la información suficiente para detectar que existía una situación irregular y no ha realizado todas las actuaciones precisas para llevar a cabo su regularización, permitiendo así (aunque involuntariamente) que esta situación se prolongase en el tiempo, esta Entidad entiende que sí debe operar la figura de la prescripción a favor de las comunidades autónomas y por tanto, no podrían reclamarse cantidades abonadas indebidamente en concepto de nivel mínimo de protección más allá de cuatro años atrás a contar desde el requerimiento que se efectúe a las comunidades autónomas para la regularización de la información en este tipo de expedientes (dies a quo donde se produciría la acción de la Administración tendente a la recaudación de su crédito que produce la interrupción de la prescripción de la acción de que dispone el IMSERSO, de acuerdo con de acuerdo con el artículo 1973 del Código Civil, así como de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en relación con el artículo 15.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

De igual forma, en aquellos supuestos en que existe un crédito a favor de las comunidades autónomas en concepto de nivel mínimo de protección pero el IMSERSO no ha podido tener conocimiento de su obligación de pago por falta de la transmisión de la oportuna información de aquellas, debería operar la figura de la prescripción por falta de actuación diligente de las CCAA en relación con la actuación y protección de su derecho. Así, en la práctica sucede que existen expedientes en que determinadas personas figuran como beneficiarias del SAAD en los sistemas de información de las comunidades autónomas pero las mismas no figuran en SISAAD por falta de comunicación de aquellas.

Al respecto se exponen las siguientes consideraciones jurídicas:

- **Las comunidades autónomas se encuentran normativamente obligadas a comunicar al IMSERSO los fallecimientos y, en general, cualquier modificación que se produzca en los beneficiarios del SAAD de su territorio, que pueda tener incidencia en el cálculo y liquidación de la cuantía del nivel mínimo de protección** que debe abonar el primero, en virtud de las siguientes disposiciones:
    - Los **artículos 7, 9, 11, 37 y 38 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia**.
    - Los **artículos 3, 5 y 6 del Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley**

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Asimismo, esta obligación se encuentra reflejada en el **apartado Segundo.6.ª del Acuerdo del entonces Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 10 de julio de 2012, para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia**, publicado por Resolución de la entonces Secretaría de Servicios Sociales e Igualdad, de 13 de julio de 2012, que se encuentra dedicado a las "mejoras en los sistemas de información".

De acuerdo con los señalados preceptos, las comunidades autónomas no solo deben aportar mensualmente la información acerca del número total de beneficiarios del SAAD en su territorio, así como las altas, bajas y suspensiones que se produzcan, a los efectos del cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección que debe transferirles la Administración General del Estado, sino que, además, anualmente, deben igualmente certificar el número de personas en alta en el sistema, perceptoras de prestaciones y servicios del SAAD y la justificación de la aplicación efectiva de estos importes a la satisfacción de dichas prestaciones y servicios.

De acuerdo con esta regulación, **el IMSERSO puede proceder a la regularización de las liquidaciones mensuales del nivel mínimo de protección ya practicadas**, como consecuencia de la existencia de errores materiales o de variaciones en la información que sirvió de base para el cálculo de las mismas. No obstante, **no existe normativa específica en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que prevea un plazo específico de prescripción** para el ejercicio de esta facultad.

Por tanto, debemos acudir en primer lugar al **Código Civil**, que recoge la normativa básica y general de la figura de la prescripción, de aplicación supletoria a todas las demás ramas del Derecho, según determina su artículo 4.3.

Así pues, el **artículo 1969 del Código Civil** dispone que "**El tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse**".

Esta norma responde a la necesidad fundamental de proteger al acreedor que, empleando la diligencia debida, no puede conocer ni ejercitar su derecho, determinando que el inicio del cómputo del plazo de la prescripción de sus derechos y acciones no se iniciará hasta el momento en que este pueda ejercitarlos. Lo contrario supondría una enorme desprotección del acreedor en todos los ámbitos del Derecho y ampararía el uso de la figura de la prescripción en fraude de ley, como se analizará más adelante.

Esta regla básica del instituto de la prescripción ha sido trasladada a todas las ramas del Derecho, en concreto, y por lo que aquí interesa, en relación con el cobro de los derechos de la Hacienda Pública Estatal, al **artículo 15 de la Ley 47/2003, de 26 de**

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

noviembre, General Presupuestaria, cuyo apartado 1 se pronuncia en los siguientes términos:

"1. Salvo lo establecido por las leyes reguladoras de los distintos recursos, prescribirá a los cuatro años el derecho de la Hacienda Pública estatal:

a) A reconocer o liquidar créditos a su favor, contándose dicho plazo **desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.**

b) Al cobro de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación o, si ésta no fuera preceptiva, desde su vencimiento".

La noción contraria, esto es, entender que en estos casos el inicio del cómputo del plazo de prescripción del derecho o la acción ha podido producirse antes del posible conocimiento de los mismos por parte de su titular, cuando este haya aplicado la diligencia debida en su actuación, supondría asimilar la figura jurídica de la prescripción a la figura de la caducidad, privando a la prescripción de sus peculiares características y finalidad.

Así, de acuerdo con las definiciones que de ambas figuras (prescripción y caducidad) se contienen en la jurisprudencia y en la doctrina, mientras que la caducidad determina la imposibilidad de ejercicio de un derecho por el mero transcurso de un lapso de tiempo determinado, fijo e ininterrumpible, la prescripción presenta una serie de peculiaridades que protegen al acreedor que emplea una diligencia debida. De esta forma, **para que se produzca la prescripción de los derechos o acciones, debe existir una inacción o abandono de los mismos por su titular**, puesto que la prescripción requiere:

- La presencia de un derecho ejercitable.
- El no ejercicio del mismo por parte de la persona titular que podía ejercitarlo.
- El transcurso del lapso del tiempo fijado por la ley (que es susceptible de interrupción en los casos previstos por la ley, como por los actos del acreedor dirigidos a la satisfacción de su derecho o el reconocimiento de la deuda por parte del deudor).

Por tanto, en aquellos casos en que el IMSERSO haya actuado en todo momento empleando una diligencia debida, pero, por falta de la oportuna comunicación por parte de las comunidades autónomas de la correcta información de los expedientes, no haya podido tener conocimiento de la existencia de irregularidades y, en consecuencia, se haya producido un exceso en el abono del nivel mínimo debido, entiende esta Entidad que la figura de la prescripción no debe operar hasta que el IMSERSO haya tenido debido conocimiento de la situación.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Por ejemplo, esto ocurre en el caso de expedientes de fallecidos por los que se ha seguido abonando el nivel mínimo porque figuraban como beneficiarios activos en SISAAD. En estos supuestos, el IMSERSO ha empleado la diligencia debida en sus actuaciones respecto de la cuantificación del nivel mínimo de protección a abonar a cada comunidad autónoma, cumpliendo la normativa establecida al respecto, puesto que cada mes ha venido actualizando el SISAAD de acuerdo con la información proporcionada por las comunidades autónomas. Asimismo, desde el IMSERSO se realiza con una periodicidad mensual, a efectos de detectar posibles fallecimientos entre las personas que figuran como beneficiarios del SAAD, un cruce de los datos del SISAAD por DNI con los datos del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Justicia, pero a pesar de ello hay supuestos en que los datos no cruzan, por ejemplo, si existe error en el DNI del beneficiario comunicado por la comunidad autónoma de que se trate. No obstante lo anterior, en muchos de estos casos, el IMSERSO no ha podido tener conocimiento de los créditos existentes a su favor por las cantidades indebidamente abonadas a determinadas comunidades autónomas en concepto de nivel mínimo de protección del SAAD hasta que así le fue comunicado por ese Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, las comunidades autónomas, como ya se ha expuesto, están legalmente obligadas a la notificación al IMSERSO de estos fallecimientos, obligación que ha sido incumplida en el presente supuesto, por lo que debe concluirse que en estos casos el inicio del cómputo del plazo de prescripción del derecho del IMSERSO a efectuar las oportunas regularizaciones para la recuperación de las cantidades indebidamente abonadas no ha podido producirse sino a partir del momento en que el IMSERSO ha tenido conocimiento de estos hechos.

La conclusión contraria, como ya se ha adelantado, conduciría al amparo del **fraude de ley**, permitiendo el empleo de la figura jurídica de la prescripción para una finalidad distinta de la perseguida por la normativa que la regula. En este sentido, de acuerdo con el artículo 6.4 del Código Civil, "Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir". Es claro que la finalidad perseguida por el legislador no contempla el abuso de la figura de la prescripción para defraudar al acreedor que no ha podido tener conocimiento del crédito a su favor por ocultación, intencionada o inintencionada, del deudor, y más aún en este caso en que el deudor se encuentra legalmente obligado a la comunicación de esta información al IMSERSO.

De otra forma, bastaría con que las comunidades autónomas omitiesen la información de los fallecimientos de los beneficiarios del SAAD en su territorio, en sus certificaciones mensuales y anuales al IMSERSO, durante el período de tiempo suficiente para que operase la "prescripción" y, de esta forma, el IMSERSO se encontraría compelido de forma permanente al abono de cantidades indebidas a las comunidades autónomas, sin posibilidad de obtener su recuperación.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Por otro lado, hay que distinguir aquellos casos que pueden estar **sujetos a prescripción** por concurrir negligencia o error de IMSERSO o deberse estas irregularidades en parte a actuaciones propias del IMSERSO o al propio funcionamiento de SISAAD. Lo contrario supondría ir contra el principio de actos propios y contra el principio de confianza legítima depositada en el funcionamiento de esta Administración.

A la vista de todas las consideraciones expuestas, se ha realizado la siguiente clasificación de los créditos a favor del IMSERSO por los conceptos pendientes de regularización en los que se entiende que no ha operado la figura de la prescripción (y por lo tanto, la regularización debe extenderse a todo el período en que ha habido irregularidades en la información obrante en SISAAD) y de los créditos en que se entiende que sí debe operar la prescripción (y por tanto, solo puede el IMSERSO reclamar por el período de los cuatro años inmediatamente anteriores al momento en que tuvo conocimiento de estas situaciones y así se puso de manifiesto y se requirió en tal sentido a las CCAA):

- **Anexo 3 "Horas SAD".** Antiguamente se pagaba nivel mínimo con independencia de las horas SAD indicadas en la prestación (llegaran al mínimo establecido para el grado de dependencia o no). De hecho, parece ser que el anterior sistema informático no permitía incluir en el PIA únicamente teleasistencia, por lo que en esas ocasiones se incluía una prestación de Ayuda a domicilio con 0 o 1 horas SAD al mes. Por lo que **únicamente debería poder recuperarse lo no prescrito**, puesto que el propio IMSERSO ha determinado en el pasado esta forma de comunicar la información relativa a estas prestaciones a través de este comportamiento de la aplicación SISAAD y puesto que el IMSERSO ha tenido esta información disponible en todo momento, que le podría haber permitido detectar esta irregularidad.

- **Anexo 4 "Con cuantía y sin PIA válido".** Muchos de ellos se deben a errores antiguos del programa de cálculo de nivel mínimo o a migraciones incompletas. Otros porque al comienzo de la vigencia de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se abonaba el nivel mínimo únicamente por resolución de grado para facilitar la financiación de las CCAA, y suponiendo que en un futuro próximo se concedería prestación. Por lo que **únicamente debería poder recuperarse lo no prescrito por los mismos motivos alegados en relación con los expedientes del anexo 3**.

- **Anexo 5 "Duplicados".** Son las CCAA afectadas las gestoras y las obligadas a comunicarnos los movimientos de archivado de expedientes. Desde el IMSERSO no podemos cambiar fechas de solicitud y/o archivado si tales fechas no nos son comunicadas por las CCAA. Por tanto, en estos supuestos, **no debería operar la figura de la prescripción de la acción del IMSERSO para regularizar y recuperar los pagos indebidos realizados en concepto de nivel mínimo**, puesto que el IMSERSO no ha podido tener conocimiento de esta situación hasta que le ha sido comunicada.

- **Anexo 6 "Con cuantía y sólo Teleasistencia".** Hasta julio de 2009 se abonaba nivel mínimo solo con la prestación de teleasistencia. Y posteriormente también se ha

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

abonado en algunos casos por errores del programa de cálculo de nivel mínimo. El IMSERSO, por tanto, ha tenido a su disposición esta información y no ha realizado las actuaciones oportunas para detectar esta situación y regularizarla, por lo que **en estos supuestos se entiende que debe operar la figura de la prescripción**.

- **Anexo 7 "Importes Excesivos de nivel mínimo".** Muchos de ellos se deben a errores antiguos del programa de cálculo de nivel mínimo o a errores en migraciones. En ocasiones se abonaban cantidades mensuales más elevadas que las que les correspondía. En otros casos, después de que se estuviera abonando regularmente un expediente, de repente en un mes se abonaba de nuevo todo lo que le correspondía desde el comienzo hasta dicha fecha (como si anteriormente no se hubiera abonado nada, provocando una duplicidad del abono de nivel mínimo). En cualquier caso, han sido errores propios del mantenimiento del SISAAD que el IMSERSO debería haber podido detectar y no lo ha hecho, por lo que **en estos supuestos se entiende que debería operar la figura de la prescripción**.

- **Anexo 8 "Fallecidos".** Algunos de estos expedientes cruzaron a principios de 2019 con los fallecidos que nos facilita el INE y/o Justicia, y ya se dieron de baja. En otros casos las CCAA han ido regularizando la situación de estos expedientes. En el resto de los casos, sólo se pueden ajustar si las CCAA afectadas archivan los expedientes en las fechas correctas, puesto que son ellas las gestoras y desde el IMSERSO no podemos cambiar fechas de solicitud y/o archivado si no se nos comunican estos eventos y estas fechas (y a nosotros no se nos habían cruzado estos expedientes con los ficheros del INE y/o Justicia a 31-12-2018). De hecho hay casos en los que nos han enviado documentación que prueba que algunas de las personas aquí incluidas están vivas. **En estos supuestos**, como ya se ha expuesto, **se entiende que no debe operar la figura de la prescripción** de la acción del IMSERSO para regularizar estos expedientes y recuperar el exceso de nivel mínimo abonado en los mismos, hasta el momento en que el IMSERSO ha tenido conocimiento de estas situaciones y ha procedido a efectuar los correspondientes requerimientos a las CCAA.

- **Anexo 9 "Importes negativos".** Son expedientes en los que, en vez de producirse el abono de una cantidad positiva de nivel mínimo, el resultado es una cantidad negativa (como si fuera la comunidad autónoma la que ha pagado a la AGE dinero por el expediente). Estas situaciones son imposibles, así que debería poder regularizarse en su totalidad.

- **Anexo 10 "Fechas de resolución de PIA diferente en SISAAD y sistema de información de la CCAA".** Si dan lugar a créditos a favor del IMSERSO, **no debería operar la figura de la prescripción** hasta el momento en que el IMSERSO ha tenido conocimiento de la situación irregular y ha procedido a efectuar el correspondiente requerimiento a las CCAA afectadas, puesto que hasta dicho momento no ha podido tener conocimiento de tales irregularidades y actuar en consecuencia.

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

- **Anexo 11 "Diferente grado de dependencia resuelto en SISAAD y sistema de información de la CCAA".** Se entiende, por los mismos motivos que los expuestos en relación con los expedientes del anexo 10, que **en estos supuestos no opera la figura de la prescripción**.

- **Anexo 12 "Fechas de resolución de grado diferente en SISAAD y sistema de información de la CCAA".** Igual fundamentación que los dos puntos anteriores.

- **Anexo 13 "Personas que aparecen como beneficiarias con prestación en SISAAD, pero que no aparecen en el sistema de información de la CCAA".** Igual fundamentación que los tres puntos anteriores.

- **Anexo 14 "Personas que no aparecen como beneficiarias con prestación en SISAAD, pero que sí aparecen en el sistema de información de la CCAA".** En este supuesto, dado que nos encontramos con un crédito a favor de las CCAA, son ellas las que deben emplear la diligencia debida en el ejercicio de sus acciones y en la protección de su derecho. Por tanto, **se entiende que debe operar la figura de la prescripción**, que debería quedar interrumpida en el momento en que la comunidad autónoma incorpore la información a SISAAD.

De acuerdo con todas estas consideraciones, y en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, la Dirección General de este Instituto ha formulado consulta a su Servicio Jurídico Delegado Central, mediante nota de régimen interior de fecha 24 de septiembre de 2020, acerca de si ha operado o no la figura de la prescripción en relación con cada una de estas casuísticas recogidas en los anexos del anteproyecto de informe de fiscalización de ese Tribunal de Cuentas, a los efectos de delimitar los períodos a los que debe retrotraerse en cada caso la regularización del abono del nivel mínimo de protección por parte de este Instituto a las comunidades autónomas.

Madrid, 5 de octubre de 2020
EL DIRECTOR GENERAL

Fdo.: Luis Alberto Barriga Martín

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES
Y AGENDA 2030

SECRETARÍA DE ESTADO
DE DERECHOS SOCIALES

INSTITUTO
DE MAYORES
Y SERVICIOS SOCIALES

CSV : GEN-9dfa-4742-ee99-089f-af53-092d-657d-d45f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN | FECHA : 05/10/2020 11:07 | Sin acción específica

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Informe de alegaciones al *Anteproyecto de 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*, emitido por el citado organismo con fecha 27 de julio de 2020.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	1/38

ÍNDICE

1) INTRODUCCIÓN

2) ALEGACIONES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN HECHA.

1. En relación al **epígrafe III.2.2 del informe**: sobre la recomendación de actualización periódica y permanente de la información remitida al SISAAD.
   a. En relación al epígrafe **III.2.2.2 del Informe**: sobre la necesidad de optar por un sistema de información determinado.
2. En relación al epígrafe **III.2.3.2, a) y b) del informe**: sobre la recomendación realizada al IMSERSO en la atención a determinados requerimientos formales en la emisión de los certificados exigidos a las CCAA.

   a) Análisis de los certificados mensuales.

   b) Análisis de los certificados anuales.
3. En relación **al epígrafe III.2.7, puntos 1, 2, 6 y 7 del informe**: sobre el resto de conclusiones obtenidas.

   a) En relación al procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia.

   b) En relación al porcentaje de personas beneficiarias con derecho a prestación que no la estaban recibiendo.

   c) En relación a la falta de homogeneidad existente entre las distintas CCAA en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

   d) En relación con las aportaciones efectuadas por las CCAA a la financiación del SAAD.

3) CONCLUSIONES

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	2/38

1) INTRODUCCIÓN

Se exponen a continuación siguiendo la estructura del informe del que trae causa, las alegaciones presentadas por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía (en adelante, Agencia) en relación a 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. Esta fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el precitado Informe, ha sido realizada por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y de conformidad con lo dispuesto en su Pleno de 21 de diciembre de 2017 de aprobación del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018.

2) ALEGACIONES SOBRE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN HECHA.

2.1 En relación al epígrafe III.2.2 del Informe: Recomendación número 2 dirigida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales y Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas. Sobre la necesidad de actualización periódica y permanente de la información remitida al SISAAD.

Según el Informe del Tribunal de Cuentas

"[…] III.2.2. Recomendación número 2 dirigida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales y Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

[…]

Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas

"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas procedan, con carácter inmediato, a la actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial (fallecimiento de beneficiarios, modificaciones de reconocimientos de grado y nivel, modificaciones en las prestaciones concedidas,…), con el fin de que el citado Sistema de Información responda a las

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	3/38

finalidades para las que fue creado y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia. […]".

Alegaciones realizadas por la Agencia/ Medidas a tomar

En relación a lo anterior, la Agencia ya realiza trabajos dirigidos a la subsanación y depuración de lo expuesto por el Tribunal sobre este punto, a través de diversos Planes de Calidad de Datos, dentro de un proceso continuo de gestión de la calidad de los Sistemas de Información, cuestión que ya pudimos avanzar y detallar en nuestra respuesta a las incidencias detectadas por la auditoría realizada respecto al 2018 por ese Tribunal el pasado mes de febrero del corriente y cuyas conclusiones es la base de la recomendación citada.

Dentro de dichos planes se abordan y trata de poner solución a incidencias que surgen en el día a día detectadas en nuestros sistemas de información, y que están relacionadas con materias tales como la verificación de la coherencia de nuestros tres principales sistemas de gestión de expedientes mediante la identificación de expedientes coincidente, la consistencia de las prestaciones económicas concedidas, a través de su correcto registro en NSISAAD, así como en nuestro propio sistema de tramitación, el rastreo de expedientes con prestación reconocida por resolución pero que sin embargo no se localizan en NSISAAD, la identificación de expedientes con resolución PIA SAD que no cuentan con fecha de inicio del servicio, o de personas fallecidas en nuestros registros, no traspasadas a NISAAD, entre otros.

Por lo tanto, la Agencia se halla instalada en un proceso de mejora continua, profundizando día a día en un análisis que le permita adecuar los sistemas a la realidad existente, a través de nuevos planes de calidad y así continuará en el futuro hasta la consecución total de dicho objetivo.

No obstante lo anterior, y en relación a las cuantificaciones realizadas en los puntos siguientes y devengadas a lo largo de más de 10 años, algunas de ellas derivadas de incidencias relacionadas con el mal funcionamiento del módulo de pagos y, por tanto, no imputables a la Agencia, entendemos que el ingente trabajo de depuración a desarrollar para llegar a la completa subsanación de las incidencias acumuladas requeriría de la definición de un marco temporal, acordado con el IMSERSO, donde se puedan dirimir las diferencias con éste, y ajustar así, las cantidades definitivas a regularizar de una forma ordenada, eficaz y definitiva.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	4/38

En esa línea, la Agencia cree que el sistema actual de gestión de incidencias disponible en GEC, mantenido con el IMSERSO, a través de tickets que pueden llegar a aglutinar cantidades muy voluminosas de expedientes, no facilita el trabajo de depuración mencionado anteriormente.

Además, por otra parte, la Agencia opina que no procedería realizar dichas regularizaciones generadas desde el inicio de la Ley de dependencia por el IMSERSO, más que conforme al procedimiento limitado en el tiempo previsto en la legislación.

De esta forma mantenemos que no procedería el recálculo de la liquidación desde la entrada en vigor de la ley del 2006, cuando el informe del que se hace el seguimiento fue aprobado en 2013, por lo que los datos hasta dicho año ya fueron objeto de fiscalización y ahora vuelven a fiscalizarse nuevamente, sobre todo teniendo en cuenta la nula utilidad de las pruebas realizadas sobre los años 2007 hasta 2016, dada la improcedencia de la regularización.

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, se detallan a continuación las propuestas de regularización recogidas por el Tribunal, diferenciando el tipo de incidencia, a través de los distintos anexos del documento:

- Anexo 3: Expedientes donde no figuran las horas del servicio de ayuda a domicilio concedidas. Se han detectado un total de 51.585 expedientes donde no figura la información relativa al número de horas concedidas del servicio de ayuda a domicilio, de los cuales 22.381 expedientes han generado, de forma indebida, una liquidación en concepto de nivel mínimo de protección por importe de 93.385.607,16 euros a nivel nacional. En concreto para Andalucía se han detectado 10.926 expedientes de los 22.381. No se adjunta valoración económica de los expedientes de Andalucía.

  Así, como establece el Tribunal en su informe:

  "[…] Como consecuencia de lo dispuesto en la DT tercera y el Anexo II del Real Decreto 1051/2013, cuando la resolución de reconocimiento de la prestación contemple únicamente un servicio de ayuda a domicilio que no llegue a la intensidad mínima requerida, estos expedientes causarán baja en el sistema de pagos desde el día uno de la liquidación en curso.

  En este mismo sentido, la Orden SSI/2371/2013 recoge en su Anexo I.B) los datos que deben incorporarse en el NSISAAD, con carácter obligatorio, para la liquidación del nivel mínimo de protección, y en su Anexo II aquellos datos para adaptar e incorporar a los expedientes en tramitación o resueltos a fecha 1 de enero de 2014. En ambos casos se recoge expresamente como dato el "nº de horas mensuales en el servicio de ayuda a

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	5/38

domicilio o el porcentaje del total de horas domésticas/horas atención personal, si el coste es distinto".

En consecuencia, todos los expedientes deberían contener la información relativa a las horas mensuales de servicio de ayuda a domicilio, motivo por el cual, cuando dicha información no obra en el NSISAAD, o las horas recogidas son inferiores a la intensidad mínima establecida en el citado Real Decreto 1051/2013, el IMSERSO no debería proceder a la liquidación del nivel mínimo de protección asignado a estos expedientes […]"

La Agencia, tras lo enunciado por el Tribunal en este anexo, ha procedido al análisis de los 10.926 expedientes obteniéndose los siguientes resultados:

- 12 expedientes no presentan la incidencia al tener informadas las horas en SISAAD.
- 10.914 presentan a día de hoy incidencias respecto a no tener informadas las horas del SAD en SISAAD, al menos en alguno de los PIAs resueltos.

De los 10.914 anteriores, se han analizado, no obstante, sólo los expedientes que cuentan con un único ciclo con PIA de Ayuda a Domicilio y que presentan la incidencia de no tener informadas las horas, para evitar incidencias de identificación de los ciclos PIAs en Netgefys y SIASSDA-SAD, y se ha verificado que:

- 416 expedientes tienen más de un PIA SAD con incidencia y por tanto se necesita un análisis concreto de cada expediente.
- 10.498 expedientes tienen únicamente un PIA SAD que presenta la incidencia de horas en SISAAD, en concreto no tienen informada el número de horas totales de atención y por tanto tampoco el desglose entre atención doméstica y personal. El 99,99% de los expedientes, es decir, 10.497 tienen fecha de resolución PIA anteriores al 1 de enero de 2011.

El total de expedientes (10.498) a su vez se desglosan en:

- 725 expedientes se localizan en alguno de los sistemas con horas **con desglose** entre asistencia personal y doméstica.
- 9.034 expedientes se localizan en alguno de los sistemas con horas **sin desglose** entre asistencia personal y doméstica.
- 739 expedientes no se localizan las horas SAD en ninguno de los sistemas.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	6/38

Cabe comentar por último, que no se ha detectado en este grupo de expedientes, ningún PIA SAD con horas por debajo al mínimo correspondiente al grado de dependencia, más allá de las no informadas.

A su vez, en relación a estos expedientes, a través de la aplicación de gestión de incidencias del IMSERSO (nº de incidencia 37015), se ha estado trabajando y se continúa día de hoy, en la resolución de las incidencias comunicadas.

Así, a través de dicho aplicativo, tras realizar el estudio de los expedientes, la Agencia ha ido dando respuesta a las incidencias indicando las horas totales de SAD prescritas en los mismos, cuando la información ha estado disponible. Por otra parte, en la resolución de las incidencias se ha informado en todo momento de **horas totales**, pero sin el desglose de las mismas ya que éste, como reconoce el propio Tribunal, no es un dato obligatorio hasta el 01/01/2014, según establece la Orden /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, y al tener casi el 100% de los expedientes enviados, como se ha comentado anteriormente, fecha de resolución PIA anterior a dicha norma.

Por lo tanto, en este apartado nos encontramos con la dificultad añadida de abordar la resolución de aquéllos expedientes resueltos con fecha anterior a 01/01/2014, para los que, según se ha explicado, no resultaba obligatorio indicar en la resolución el desglose entre horas con distinta finalidad, y para los que, en consecuencia, no se tiene dicha información.

Para ellos, en consecuencia, se solicita del IMSERSO, la aportación de un criterio de división del número de horas, para proceder a la subsanación de la incidencia y a la reactivación de los expedientes que no están liquidando por este motivo, dado que este caso estará presente en otras CCAA, y ante la conveniencia de proceder a su regularización de forma homogénea.

Por último, y en relación a este mismo servicio, aprovechamos para señalar otra circunstancia por la cual estamos dejando de liquidar en concepto de nivel mínimo y que tiene lugar cuando la resolución de reconocimiento de la prestación contempla un servicio de Ayuda a Domicilio que no llega a la intensidad mínima requerida, al causar baja en el sistema de pagos.

Para solucionar esta cuestión es necesario llegar a un consenso con el IMSERSO al existir diferencias de interpretación en la aplicación del RD 1051/2013, que regula el rango de horas

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	7/38

de intensidad, en lo establecido por su DT 3ª. Así la Agencia hace suyo lo establecido por dicha norma, cuyo literal dice así, *"… en procedimientos con resolución de reconocimiento de prestaciones con anterioridad al 15 de julio de 2012, la Administraciones competentes podrán realizar las adaptaciones necesarias para adecuar la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, a las previstas en su anexo II…"*, mientras que el IMSERSO, en su manual de gestión económica, establece que para dichos casos, cuando no se llegue a la intensidad mínima requerida, dichos expedientes, que solo contemplen la prestación de SAD, causarán baja en el sistema de pagos.

Así las cosas, la Agencia solicita del Tribunal que facilite el consenso en este punto permitiendo así la incorporación de dichos expedientes a la liquidación así como la regularización de lo no ingresado con anterioridad por este motivo.

- Anexo 4: Expedientes sin prestación reconocida o sin resolución PIA.
  Expedientes que no disponen de una prestación reconocida informada, no disponen de la fecha resolución PIA o en algunos casos, de ninguno de los dos datos, y han generado liquidaciones de nivel mínimo de protección por importe de 42.871.083,37 euros a nivel nacional. En Andalucía se han detectado 739 expedientes con esta casuística, aunque no se adjunta la valoración económica de las liquidaciones recibidas de forma indebida.
  Como establece el Tribunal en su informe:
  "[…] Este Tribunal ha verificado la existencia de 14.030 expedientes que no disponen de una prestación reconocida o, que, no disponen de la fecha de su resolución PIA (en algunos expedientes no consta ninguna de las dos situaciones) y, sin embargo, el IMSERSO ha procedido a la liquidación del nivel mínimo de protección por un importe global, estimado por este Tribunal, en 42.871.083,37 euros.
  En consecuencia, el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA dicho importe ya que, según se recoge en la información del NSISAAD, el derecho del beneficiario aún no sería efectivo porque al no disponer de una prestación reconocida o no contar con una resolución de su PIA no debería encontrarse percibiendo una prestación del Sistema […]"

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	8/38

El tribunal de cuentas informa de que existen **739 expedientes** que han recibido financiación en concepto de nivel mínimo de protección sin que conste ninguna prestación reconocida.

Este hecho fue también puesto en conocimiento de Andalucía por parte del IMSERSO en el ticket 35553, de fecha 21 de junio de 2019, en el que se incluía el listado de los 739 expedientes y cuantificaba un ajuste económico de regularización de los expedientes por 1.803.055,53 euros a favor del IMSERSO.

En un primer análisis se detecta que, en general, en los expedientes no constan resoluciones de reconocimiento de prestación o la información de las prestaciones asociadas no está completa (solo se localizan 6 expedientes con PIA) e incluso hay expedientes que no tienen resolución de grado. Ante esta anómala situación se ha revisado el estado de estos expedientes en el antiguo SISAAD para verificar si fue un problema surgido en la migración al nuevo sistema, dando como resultado la identificación de 187 expedientes con una resolución de reconocimiento de la prestación y 2 más con solo la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia. Para estos expedientes habría que corregir su situación en los sistemas.-

Por otro lado, hasta la entrada en vigor del real decreto 99/2009, de 6 de febrero, la liquidación en concepto de nivel mínimo se producía por expedientes con resolución de reconocimiento de la situación de dependencia con derecho a prestación. Es por esto que los expedientes con solo resolución de grado y con efecto anterior al mes de febrero de 2009 deberían haber liquidado hasta la mensualidad de enero de 2009 o hasta la fecha de baja si esta se hubiera producido con anterioridad. Se han identificado 87 expedientes que han liquidado hasta la mensualidad de enero 2009 y por tanto se considera que su liquidación es correcta. Además existen expedientes con liquidación incompleta, ya que se han identificado 146 que entraron en el módulo de pagos en 2008 y deberían haber seguido liquidando hasta enero de 2009, y otros 23 expedientes que deberían haber liquidado hasta la baja producida con anterioridad al 1 de febrero, por tanto para estos expedientes habría que plantear un ajuste de las liquidaciones a favor de Andalucía.

Relacionado con esta situación de financiación por grado y nivel se han identificado 11 expedientes que iniciaron la liquidación antes de enero de 2009 y que tienen un ajuste por baja con posterioridad y otros 12 expedientes con solo ajustes posteriores a enero de 2009.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	9/38

No se han encontrado justificaciones para la liquidación de nivel mínimo de 226 expedientes.

Así, en este caso, el periodo de tiempo transcurrido entre la entrada en vigor del Real Decreto mencionado, hasta su traslado efectivo a la liquidación de nivel mínimo puede explicar las incidencias detectadas.

Por último existen 39 expedientes sobre los que no se pueden clasificar directamente en las casuísticas anteriores y que requieren de un análisis más detallado para aclarar la irregularidad en la financiación.

- Anexo 5: Expedientes duplicados. Personas beneficiarias que tienen más de un expediente en el sistema por el que se ha liquidado cantidades de nivel mínimo de protección, a la vez provocando un exceso de financiación. Se han detectado 1.436 expedientes a nivel nacional con un importe de 11.324.928,40 euros de financiación indebida. En Andalucía se han detectado 974 expedientes con esta casuística, aunque no se adjunta su valoración económica.

Los expedientes afectados se han analizado a través de la aplicación de gestión de incidencias de IMSERSO (nº de incidencia 37032), llegando a un consenso con el IMSERSO para su solución.

La incidencia consiste en la existencia de personas con más de un expediente activo en SISAAD, contabilizándose como personas distintas, debido a que los expedientes tienen número de identificación diferente (un expediente tiene el DNI sin letra y el otro DNI con letra).

Desde IMSERSO nos proporcionan un listado de expedientes afectados a revisar, para identificar el número de DNI correcto y su expediente asociado, y proceder a los ajustes pertinentes en la nómina de nivel mínimo.

Tras el análisis y estudio desde Andalucía de todos los expedientes, se llega a un acuerdo con el IMSERSO para solucionar estos expedientes, que consistiría en archivar el expediente más antiguo, dejando activo el que tenga una fecha de pago posterior, para así evitar periodos sin liquidar.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	10/38

Una vez archivados los expedientes correspondientes, se procedería a unificar las personas al DNI con letra y posteriormente a ajustar la liquidación de todos los expedientes.

En lo que respecta a la liquidación, en la mayoría de estos expedientes se ha suspendido la financiación por nivel mínimo desde febrero de 2017, correspondiente a personas que actualmente y desde entonces, siguen siendo beneficiarias del sistema, financiación que se reanudará cuando se realicen los cambios acordados. En la actualidad dichos cambios no se han realizado aún, existiendo una propuesta de regularización por parte del IMSERSO que va supeditar la liquidación de los mismos a la regularización de los cobros indebidos, al ritmo de 25 personas cada mes, que suponen 50 expedientes en total.

- Anexo 6: Expedientes cuya única prestación reconocida es un servicio de teleasistencia.

  Según establece el Tribunal:

  "[…]De conformidad con lo preceptuado en el artículo 22.1 de la Ley de Dependencia, el servicio de teleasistencia es aquel que "(…) facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento".

  Tal como se indicó en el Informe n.º 977, a efectos de la aplicación informática SISAAD el servicio de teleasistencia se considera complementario del resto de prestaciones recogidas en el catálogo del Sistema y, en el caso de aquellos beneficiarios cuyo PIA solo recoja el derecho a percibir este servicio, no genera liquidación del nivel mínimo de protección.

  Sin embargo, los trabajos de fiscalización han permitido verificar que, sobre un total de 28.583 expedientes que se encuentran en esta situación, 42.113 tienen liquidaciones de nivel mínimo por un importe total acumulado de 914.697,02 euros, abonado de forma indebida a las CCAA, perdurando por tanto esta incidencia que ya fue recogida en el mencionado Informe n.º 977 […]".

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	11/38

En Andalucía se han detectado 66 expedientes con esta casuística, aunque no se adjunta su valoración económica.

En relación a esta incidencia, la Agencia ha analizado los 66 expedientes y se observan los siguientes tickets de servicio:

- **Ticket 33898**, en el que se corrige la situación de 389 expedientes (de los 66 se localizan 65). Se les asignó una prestación vinculada al servicio de teleasistencia cuando realmente tenían resuelta una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales más un servicio de teleasistencia como complementario. Tras análisis de la ASSDA se determinó:
  - 300 expedientes se corrigieron en SISAAD pero se usó erróneamente para la liquidación de nivel mínimo la fecha de corrección de errores y no la fecha de efecto PIA. Se corrige mediante ticket de servicio.
  - 89 expedientes estaban mal grabados. Se corrige mediante ticket de servicio.
  - Estado del ticket: **Resuelto**

- **Ticket 40565**, misma casuística que el anterior ticket. Se corrigen 20 expedientes, de los cuales los 20 se localizan en los 66 del anexo 6. Se corrige mediante ticket de servicio.
  - Estado del ticket: **Resuelto**

Para evitar el tipo de incidencia que nos ocupa, la Agencia entiende necesario comentar que NSISAAD debería establecer controles que impidiesen grabar una resolución de TA (Teleasistencia) como única prestación.

Por último y en relación a la TAA (Teleasistencia Avanzada), cabe mencionar que el Acuerdo del Consejo Territorial de 19 de octubre de 2017, publicado por Resolución de 15 de enero de 2018, establece en su epígrafe II.4, que, *[…] El servicio de teleasistencia avanzada sólo podrá asignarse como prestación única a personas que tengan reconocido un grado I de dependencia moderada* […]", abriendo de este modo la posibilidad de la incorporación a la liquidación del nivel mínimo de la TAA en ese supuesto, que sin embargo, no se produce, no recibiendo la CCAA esa financiación a pesar del soporte legal mencionado.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	12/38

- Anexo 7: Relación de expedientes con importes excesivos en concepto de nivel mínimo de protección. En este caso, se matizan dos casuísticas:
    - 125.562 expedientes que han liquidado importes excesivos en concepto de nivel mínimo de protección por importe estimado de 106.984.846,33 euros a nivel nacional, de los que en Andalucía se han detectado 22.905 expedientes. No se adjunta su valoración económica.
    - 5.823 expedientes donde el importe liquidado ha sido superior a las cuantías máximas previstas para cada grado y nivel de dependencia por importe estimado de 17.225.175,49 euros a nivel nacional. En este caso, para Andalucía se han detectado 545 expedientes cuya valoración económica no se adjunta.

  Según establece el Tribunal en su informe,

  "[…] Asimismo, se ha procedido a recalcular la liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO desde el inicio de la aplicación de la Ley de Dependencia hasta el 31 de diciembre de 2018 (o hasta la fecha de fallecimiento de los beneficiarios en el caso de ser esta anterior) tomando como muestra aquellos expedientes que presentaban tan solo uno o dos registros en la aplicación informática SISAAD (v.gr.: revisión de la situación de dependencia, revisión de la prestación, recursos interpuestos,…), debido al elevado volumen de expedientes en esta situación.

  Para dicho cálculo se han tomado como referencia las indicaciones recogidas en el manual operativo del aplicativo GEC facilitado por el IMSERSO donde se contienen, entre otros, los criterios para la determinación de la fecha de devengo del derecho de acceso a la prestación (referencia para el inicio del cálculo del nivel mínimo de protección) […].

Dado el volumen de expedientes de este anexo y la diversidad de casuísticas que pueden detectarse, se hace necesaria una revisión más detallada de cada uno de los expedientes analizando su histórico de liquidaciones de nivel mínimo de protección para detectar y valorar las incidencias reseñadas. Para ello, desde la Agencia se está trabajando en un sistema de simulación de liquidaciones de nivel mínimo de protección que permita dicho análisis.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	13/38

Debe destacarse, en cualquier caso, y es posible hacerlo extensivo al resto de la incidencias recogidas en el informe, que los anexos de información correspondientes sólo recogen el dato del número de expediente del SISAAD y el nombre y DNI de la persona en situación de dependencia, pero nada se indica del importe que para cada uno se considera indebido desglosándolo para cada año y de la forma en que se ha realizado el cálculo, lo que impide realizar comprobaciones por esta CA y, por ello, a la postre produce indefensión.

Relegando por tanto el primer caso a un estudio posterior, respecto al anexo 7b, tras una primera revisión, parece que efectivamente se han recibido cuantías de liquidación mínima de protección que superan las establecidas como máximo para cada grado y nivel. Hay que tener en cuenta que el sistema GEC de liquidaciones de nivel mínimo establece diferentes tipos de registros de liquidación y que éstos pueden ser superiores a las cuantías máximas por grado y nivel cuando se trata de registros de regularización, incorporación al sistema, ajustes, etc.

Por tanto, y entrando ya en el análisis, nos centramos en un principio, en los registros de liquidación del tipo "INVARIABLE", es decir, registros de liquidación ordinaria en los que se debe liquidar únicamente la mensualidad correspondiente al grado y nivel. Como se ha comentado anteriormente, sería necesaria una revisión detallada de cada expediente, pero se ha intentado identificar diferentes casuísticas que hayan podido dar origen a la incidencia detectada.

De esta forma, si se analizan los apuntes "invariables" por importe superior al máximo posible para una liquidación de nivel mínimo de protección, que en este caso serían 266,57 euros para un grado III nivel 2 entre 2010 y el primer semestre de 2012, se detectan 343 expedientes que efectivamente tienen un apunte con cuantías superiores a dicho importe, con independencia del grado y nivel de dependencia reconocido. Dentro de esta casuística, se han detectado expedientes que han cobrado durante un periodo de tiempo el doble del importe correspondiente al grado y nivel reconocido. Otra casuística detectada en este grupo son apuntes del tipo "invariable" por importe similar al primer apunte del tipo "incorporación" y que suelen ser cantidades elevadas por contener los atrasos generados en el momento de inicio de la liquidación.

Por otro lado, se han detectado 16 expedientes que parecen haber liquidado cantidades de nivel mínimo de protección correspondientes a un grado superior al que tienen reconocido.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	14/38

Por último, 186 expedientes no presentan un registro del tipo "invariable" superior a las cuantías máximas establecidas para el grado y nivel, pero sí parecen tener apuntes de otros tipos, como "regularización", "modificación", etc., coincidentes con grabaciones de revisiones de prestación PIA en el sistema en el que el importe supera la liquidación esperada; o expedientes a los que se les ha parado la financiación durante un periodo de tiempo y al reanudarse se genera un nuevo apunte de "incorporación" en el que se recibe no sólo el periodo inactivo sino el acumulado con lo recibido con anterioridad al periodo de suspensión.

Como se ha indicado anteriormente, y debido al volumen de expedientes y las casuísticas diversas encontradas, es necesario un sistema de simulación de liquidaciones de nivel mínimo de protección para poder evaluar con detalle los excesos de financiación de cada uno de los expedientes.

Además, en el análisis expuesto en este segundo caso, se ha constatado que son los errores del módulo de pagos a la hora de asignar las cuantías, la causa que ha generado los importes indebidos. Así, la liquidación económica que realiza el módulo GEC, responsabilidad del IMSERSO, al margen de la ya comentada calidad de los datos, estaría detrás de los cobros indebidos señalados por el Tribunal, en ese caso.

- Anexo 8: Beneficiarios fallecidos incluidos en la base de datos del SISAAD.
  Se diferencian dos casuísticas:
  - Personas fallecidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, el 1 de enero de 2007. Se ha detectado un total de 87 expedientes por importe de 972.451,31 euros, de los cuales 29 expedientes con importe estimado de 661.767,58 euros pertenecen a Andalucía.
  - Personas fallecidas con posterioridad al 1 de enero de 2007 y que han generado liquidaciones de nivel mínimo de protección. Se han detectado un total de 2.019 expedientes por importe estimado de 10.863.320,58 euros, de los que 190 expedientes por importe de 1.503.391,07 euros pertenecen a Andalucía.

En relación a este anexo, a través de la aplicación de gestión de incidencias del IMSERSO, en Andalucía hemos recibido dos tickets que se encuentran en la siguiente situación:

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	15/38

Por una parte, el ticket con número de incidencia 36123, conformado por 29 expedientes, corresponde a personas que podían haber estado fallecidas antes de la entrada en vigor de la Ley de Dependencia. Una vez analizados los casos, se graba una resolución por fallecimiento en el sistema de todos los expedientes que corresponden para que aparezcan correctamente grabados en el sistema. Esta incidencia fue de esta forma resuelta y se encuentra cerrada en la actualidad.

Y por otra parte, el ticket con número de incidencia 39899, en el que consta 190 expedientes correspondientes a personas que se encuentran fallecidas pero que, sin embargo, en el sistema SISAAD permanecen activos y sin el fallecimiento grabado. Tras verificar los datos, se comprueba que de estos 190 expedientes, 65 ya han sido actualizados figurando el dato del fallecimiento en SISAAD, quedando no obstante 125 expedientes pendientes, en los que se continúa trabajando para verificar los datos y así poder actualizar la aplicación.

- Anexo 9: Expedientes con saldo acumulado negativo. 246 expedientes que presentan un importe liquidado en concepto de nivel mínimo de protección acumulado negativo por cuantía de 220.507,30 euros. De éstos, 78 expedientes corresponden a Andalucía, aunque no se adjunta su valoración económica.

  Así, según establece el Tribunal:

  "[…] Asimismo, se ha verificado la existencia de un total de 246 expedientes (Anexo 9) cuyo importe liquidado a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, presenta un saldo acumulado negativo por una cuantía total de 220.507,30 euros.

  Si bien el número de expedientes se ha reducido en relación con los identificados en el Informe nº 977 (6.631 expedientes), esta situación evidencia la persistencia de este defecto de gestión en el NSISAAD, ya que de acuerdo con el procedimiento de cálculo del nivel mínimo de protección el importe a abonar podría resultar cero, pero nunca negativo […]."

Para Andalucía, se han detectado 78 expedientes que han generado una liquidación de nivel mínimo acumulada negativa.

Los 78 expedientes han sido analizados conjuntamente con el IMSERSO a través de los siguientes tickets de servicio, dentro del módulo de gestión de incidencias:

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	16/38

- Ticket 33803, que incluye 2 expedientes que actualmente se encuentran resueltos con un ajuste en la liquidación de nivel mínimo.
- Ticket 40533, que incluye 76 expedientes, de los cuales:
    - 5 presentan saldos acumulados en liquidación de nivel mínimo positivos por lo que se ha resuelto la incidencia.
    - 71 expedientes siguen teniendo un saldo acumulado negativo en liquidaciones de nivel mínimo de protección por importe de 158.970,63 euros, los cuales se analizarán pertinentemente en colaboración con el IMSERSO.

- Anexo 10: Expedientes con diferente fecha de resolución PIA en nSISAAD/CCAA: Se han detectado a nivel nacional 144.308 expedientes de los que 52.473 expedientes pertenecen a Andalucía.

- Anexo 11: Expedientes donde no coincide su grado de dependencia reconocido en nSISAAD/CCAA: 4.665 expedientes a nivel nacional de los que 25 son de Andalucía.

- Anexo 12: Expedientes donde no coincide la fecha de resolución de grado de dependencia en nSISAAD/CCAA: 50.983 expedientes a nivel nacional de los que 11.953 expedientes son de Andalucía, donde coincidiendo la fecha de resolución PIA y grado de dependencia, no coinciden las fechas de resolución del grado de dependencia.

- Anexo 13: Beneficiarios recogidos en nSISAAD que no figuran en los sistemas de información de las CCAA. En este caso, se han detectado a nivel nacional un total de 76.072 expedientes que han generado liquidaciones de nivel mínimo de protección por valor de 8.858.602,39 euros, de los cuales 8.498 expedientes son de Andalucía con un importe estimado de liquidación de 1.176.843,22 euros.

- Anexo 14: Beneficiarios recogidos en los sistemas de información de las CCAA que no figuran en nSISAAD. A nivel nacional, se han detecado 54.847 expedientes en esta situación por importe estimado de liquidaciones de nivel mínimo de protección de 5.250.989,08 euros, de los cuales 2.834 expedientes son de Andalucía con un importe estimado de 340.170,21 euros.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	17/38

Con respecto a las diferencias detectadas en los Anexos 10 y siguientes, éstas son el resultado de la comparación realizada por el Tribunal entre la base de datos suministrada por la Agencia, de la situación de los expedientes a 31/12/2018, y la recogida en el módulo GEC de NSISAAD, referenciada a la misma fecha. Respecto a la base de datos de la CA, cabe decir que la misma se creó ad hoc para atender al requerimiento hecho por el Tribunal tras agregar la información disponible en varios sistemas de información existentes en la Agencia, con las dificultades que entraña dicha elaboración al tratarse de sistemas diversos.

Además, tal y como señala más adelante, mientras no se finalice el despliegue de los módulos que conformarán el sistema integral de la dependencia mencionado anteriormente, la Agencia trabaja en adaptaciones en los actuales sistemas con el fin de sincronizar la información, y evitar de esa forma la incoherencia entre los mismos.

Con respecto a las diferencias devengadas, por su parte, en concepto de cobros indebidos por parte de la Agencia o falta de cobro en su caso, obtenidas a través de los cruces realizados por el Tribunal entre la información disponible en SISAAD y la correspondiente a otras Administraciones Públicas, para el periodo comprendido entre la implantación de la citada aplicación informática, en abril de 2007 hasta el 31/12/2018, tal y como se comentó más arriba, al margen del plan de trabajo que se pueda establecer con el IMSERSO para su depuración, la Agencia alega que no procedería realizar dichas regularizaciones generadas desde el inicio de la Ley de dependencia por el IMSERSO más que conforme al procedimiento limitado en el tiempo previsto en la legislación, manteniendo además que el Tribunal no explica claramente en el informe cómo se realizan los cálculos de dichas cantidades abonadas indebidamente por el IMSERSO, es decir, no aporta los criterios en base a los cuales ha realizado la conciliación de la información existente en los sistemas de la Agencia y SiSAAD, habida cuenta de la dificultad que ésta entraña por la existencia de distintos ciclos de vida en un expediente.

No obstante lo anterior, dado el elevado número de expedientes afectados por cada una de las casuísticas, y sin perjuicio de abordar la subsanación de las incidencias en un plan de trabajo consensuado y definido en el tiempo para llegar al fondo de la problemática de que se trate en cada caso, se ha solicitado al IMSERSO el detalle de los mismos, que se analizarán mediante cruce con nuestros datos con el objetivo de su depuración. En relación al envío de la información se agradece desde la Agencia el actual clima de colaboración existente con el IMSERSO, tras las incidencias detectadas en el actual informe por parte del Tribunal.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	18/38

Como **medidas adoptadas por la Agencia** para paliar esta situación, tendríamos:

- Plan de transformación digital de la Agencia
- Simulador de cálculo de liquidaciones de nivel mínimo
- Planes de calidad

Dentro del ambicioso **plan de transformación digital de la Agencia,** se incluyen distintos proyectos en base a los siguientes ejes:

- Eje I. Gestión documental
- Eje II. Sistema Integral de Dependencia
- Eje III. Optimización de servicios

Figura como punta de lanza el Eje II. Dicho sistema integral abarca tanto el procedimiento de valoración y PIA de dependencia como la propia gestión de cada una de sus prestaciones. Tal y como se encuentra planificado, esta Implantación supondría disponer una única plataforma con una única base de datos, incluyendo las funcionalidades incluidas en GCA2, Gereld@, Netgefys PIA, y las aplicaciones relativas a la gestión de prestaciones y servicios. Dicho sistema va en línea con un despliegue de nueva infraestructura, infraestructura orientada no sólo al soporte de este sistema, sino también a cuestiones de personal, como la deslocalización de puestos o facilitar el teletrabajo. Este sistema integral se constituirá por los siguientes módulos:

- **Ventanilla Electrónica (VE):** Portal de tramitación electrónica que se implantará como Sede Electrónica Derivada, permitiendo la presentación telemática de las solicitudes de los distintos procedimientos existentes en materia de dependencia. Se implantará por fases, teniendo previsto para la fase I, la inclusión de la solicitud inicial de reconocimiento de situación de dependencia.
- **Módulo de Gestión de Solicitudes (MGS).** Módulo en el que se tramitarán, tanto las solicitudes telemáticas de reconocimiento de situación de dependencia presentadas a través de VE, como las solicitudes realizadas de forma presencial. En una primera fase, esta tramitación se realizará hasta la validación de la documentación preceptiva y la recepción del Informe de Condiciones de Salud, continuando la tramitación del procedimiento en el módulo GCA mediante integración entre ambos sistemas (MGS – GCA). MGS

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	19/38

incluye las siguientes implementaciones e interoperabilidad con otros sistemas:

- Interoperabilidad con Portafirmas CIPSC para la firma de documentos.
- Implementación de la notificación electrónica mediante interoperabilidad con Notific@ (Sistema de notificación electrónica de la Junta de Andalucía).
- Interoperabilidad con la *Herramienta Centralizada de Verificación de la Junta de Andalucía (HCV) para la verificación de los documentos firmados electrónicamente.*
- Implementación del Expediente Electrónico de Dependencia acorde a la normativa ENI.
- Interoperabilidad con la plataforma SCSP para la consulta de datos de identidad y residencia.

- **Módulo de Gestión de Dependencia (MGD).** Módulo en el que se realizará toda la tramitación de los procedimientos en el ámbito de la Dependencia (procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia y de acceso a las prestaciones, revisión de grado, revisión de PIA, recursos …). La implementación de este sistema sustituirá a los módulos MGS y GCA, así como a otras aplicaciones existentes como Gerelda y Netgefys. El sistema MGD será una evolución del sistema MGS.
- **CD WEB.** Módulo ya desplegado y orientado a la gestión de los centros de día y a sus correspondientes liquidaciones.

  En marzo de 2020, la Agencia fue adjudicataria de financiación de un proyecto de más de 1,5 millones de euros para la implantación de un proyecto de Compra Pública Innovadora, en el que se pretende incorporar algún tipo de dispositivo que permita registrar la entrada y salida de las personas usuarias en los centros y algún cuestionario sobre la calidad del servicio recibido. Esta información se incorporaría en la aplicación de forma automática.
- **SAR WEB.** Módulo ya desplegado y orientado a la gestión de las residencias y a sus correspondientes liquidaciones.

  Al igual que en CD, dicho módulo se integraría con el proyecto de compra pública

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	20/38

innovadora, desplegando algún dispositivo que permita registrar el seguimiento de las personas en los centros y cargar la información en la aplicación de forma automática.

- **SAD WEB.** Módulo ya desplegado y orientado a la gestión de las horas de prestación de servicio y liquidaciones del servicio de ayuda a domicilio.

  Análogamente a CD y SAR, este módulo tendrá conexión con el proyecto de compra pública innovadora, por lo que bien mediante la introducción de un nuevo dispositivo, uso de líneas especiales de teléfono o APP, la persona auxiliar registrará el inicio y fin de la jornada, registrando también las actuaciones llevadas a cabo en el domicilio. Esta información se cargaría de forma automática en el módulo correspondiente.

- ***TAA.*** Finalización de las integraciones en las aplicaciones internas SIASSDA y MGAI, para la gestión del servicio de teleasistencia y teleasistencia avanzada y la instalación de los sus dispositivos.

- **SPAPD.** Módulo ya desplegado de gestión de los servicios prestados en los Centros de Participación Activa.

- **Prestaciones Económicas.**

  - Creación de un nuevo módulo, que formará parte del Sistema Integral de Dependencia, para la gestión de las prestaciones económicas derivadas de la ley de Dependencia.

    Este sistema sustituirá al módulo SISS-Depende y contemplará la funcionalidad necesaria para el cálculo de cuantías, gestión de nóminas tanto ordinarias como de aplazamientos de efectos retroactivos y tramitación de los procedimientos de devengadas y no percibidas.
  - Construcción de un módulo, que formará parte del Sistema Integral de Dependencia, para la gestión de los procedimientos de recaudación de las cantidades indebidamente percibidas en prestaciones económicas. En este módulo se implementarán los distintos procedimientos que actualmente se gestionen en distintas aplicaciones satélites desacopladas entre sí (Cuenta bancaria, Retrocesiones Bancarias, Reintegro, Fraccionamiento).

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	21/38

Los módulos anteriores se implementarán con financiación de Red.es. A la espera de la resolución de la licitación, está previsto la firma del contrato y el inicio del proyecto en octubre de 2020.

Otro de los objetivos marcados por la Agencia es el del desarrollo de un **simulador de cálculo de liquidaciones de nivel mínimo**, que ayudará a contrastar la información del IMSERSO con la calculada por la propia Agencia. En cualquier caso, y tal y como se expone en las alegaciones de respuesta al epígrafe III.2.3.2 a), en relación a la emisión de los certificados mensuales de acreditación de datos de cara a la liquidación del nivel mínimo, la Agencia requerirá de la necesaria colaboración del IMSERSO para concluir con éxito dicha conciliación.

En tanto en cuanto no se llega a finalizar el despliegue de los módulos que conformarán dicho sistema integral de la dependencia, se están llevando a cabo modificaciones en los actuales sistemas con el fin de sincronizar la información, actividad que redundará en la calidad del dato. Estas adaptaciones vienen a confluir con el desarrollo de los **planes de calidad**, entre los cuales se encuentran:

- Identificación de los expedientes

El plan de calidad de datos de identificación consiste en comprobar que la identificación de los expedientes en los tres principales sistemas de tramitación de los procedimientos, esto es SISAAD, Netgefys y SISS Depende, coinciden entre sí. Para ello se realizan cruces entre los tres sistemas de información utilizando para ello los datos del documento de identificación (DNI, NIE o pasaporte) y el número de expediente del SISAAD. Se obtienen listados de expedientes en los que estos datos no son coincidentes, se envían los expedientes a los servicios territoriales y se corrigen los datos erróneos.

- Prestaciones económicas vinculadas al servicio

En el plan de calidad de datos de consistencia en las prestaciones se realizan cruces entre los expedientes que hay en la nómina mensual del sistema de gestión de las prestaciones económicas de Andalucía, denominado SISS Depende, y las resoluciones de PIA grabadas en el SISAAD y se remiten a los servicios territoriales los expedientes que, estando de alta en la nómina del SISS Depende, no tienen una resolución de PIA de prestación económica vinculada al servicio en el SISAAD, para su revisión.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	22/38

- Resoluciones de PIA pendientes de grabar en el SISAAD

En el plan de calidad de grabación de resoluciones de PIA en el SISAAD, desde servicios centrales de la Agencia se realiza de forma periódica una recopilación de información de todos los sistemas de gestión intervinientes en los procedimientos de dependencia, interconectándolos a través de la plataforma de Business Intelligence de la Agencia, para identificar aquellos expedientes con una resolución de PIA que aún no se ha grabado en el SISAAD.

Los listados nominativos de las resoluciones de PIA pendientes de grabar, con todos los datos necesarios, se remiten a los servicios territoriales para su grabación en el SISAAD.

- Fecha de inicio del servicio de ayuda a domicilio

En el plan de calidad de fecha de efectos del servicio de ayuda a domicilio, se obtienen las resoluciones de PIA grabadas en el SISAAD sin indicar la fecha de efectos del servicio de ayuda a domicilio y se realiza un cruce con el sistema de gestión del servicio (SIASSDA-SAD) en el que las distintas corporaciones locales registran la información relativa a la prestación del servicio y, en concreto, la feche de inicio efectivo del mismo. Una vez obtenida la fecha de inicio de la prestación del servicio, se remite a los servicios territoriales para su grabación en el SISAAD.

- Anulaciones y bajas por fallecimiento

En el plan de calidad de anulaciones y bajas por fallecimiento se realizan cruces entre SISAAD y el sistema de gestión del procedimiento de elaboración del PIA, denominado Netgefys, al objeto de identificar expedientes que se encuentran activos en el SISAAD y anulados en Netgefys por motivo de desistimiento, fallecimiento o renuncia. Una vez identificados los expedientes, los listados nominativos se remiten a los servicios territoriales para que graben la correspondiente resolución en el SISAAD.

La finalidad del plan es inactivar en el SISAAD todos los expedientes que estén anulados en Netgefys para que ambas aplicaciones reflejen la misma información.

- Fecha de nacimiento.

Semanalmente se revisan las nuevas solicitudes grabadas en el SISAAD y se remiten a los servicios territoriales los expedientes de personas que tengan más de 100 años para la revisión de su fecha de nacimiento. Así mismo, se remiten a los servicios territoriales

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	23/38

aquellos expedientes en los que la fecha de nacimiento y la fecha de registro de la solicitud son coincidentes. Cuando el estado de tramitación del expediente impide la corrección de la fecha de nacimiento con los perfiles de usuario de la comunidad autónoma, el expediente es enviado a la UAT del IMSERSO para su corrección.

2.1.a) En relación al epígrafe III.2.2.2 del Informe: Recomendación número 2 dirigida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales y Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas. Sobre la necesidad de actualización periódica y permanente de la información remitida al SISAAD. Medidas adoptadas.

Según el Informe del Tribunal de Cuentas

"[…] La CA de Andalucía cuenta con múltiples aplicaciones informáticas propias para las distintas fases del procedimiento de gestión de los expedientes derivados de la situación de dependencia, así como para el abono de las diferentes prestaciones concedidas, procediendo posteriormente a la grabación manual de la información requerida en el NSISAAD. Esta CA no se ha manifestado sobre si adoptar como sistema de información el GCA2 o bien desarrollar uno propio […]"

Alegaciones realizadas por la Agencia/ Medidas a tomar

Por parte de la Agencia se han realizados diversos trabajos con el fin de desplegar el módulo GCA2 en la infraestructura propia, considerando no sólo el servidor de aplicaciones y de bases de datos, sino también todo el repositorio de información referente a documentación de expedientes que ocupan más de 0,5 TB. Respecto a la base de datos sobre la que se soporta GCA2, en la Agencia se han realizado los trabajos de mejora necesarios para la migración de PostgreSQL a Oracle, proporcionando esta tecnología mayores prestaciones además de ser la utilizada a nivel corporativo en Junta de Andalucía.

Los trabajos siguen la planificación acordada, y tienen la finalización prevista en el mes de octubre 2020. Como se ha descrito anteriormente, GCA2 se utilizará de forma transitoria mientras MGD no se haya desplegado.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	24/38

2.2. En relación al epígrafe III.2.3.2 a) y b) del informe: Recomendación Nª 3 dirigida al IMSERSO. Análisis de los certificados mensuales y anuales. Sobre la necesidad de atender a los requerimientos de tiempo y forma de los citados certificados por parte de las CCAA.

Según el Informe del Tribunal de Cuentas

"[…] III.2.3.2.a) Análisis de los certificados mensuales.

Los certificados mensuales –documento imprescindible para que el IMSERSO proceda a la liquidación mensual del nivel mínimo de protección de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 1050/2013- expedidos por las CCAA en el periodo 2014/2015 no fueron remitidos con anterioridad al día 25 de cada mes por la mayoría de las CCAA, contrariamente a lo dispuesto en el precitado artículo (v.gr.: en el año 2014 todos los certificados se emitieron con un retraso de un mes, y en el 2015 los certificados correspondientes a los meses de enero a abril fueron emitidos por la mayoría de las CCAA con un retraso de un mes, produciéndose asimismo demoras en los certificados de julio a septiembre por algunas CCAA) […]".

Alegaciones realizadas por la Agencia/ Medidas a tomar

En relación a la obligación de remitir al IMSERSO, con carácter mensual, dicha certificación con anterioridad al día 25 de cada mes, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1050/2013, esta Agencia, si bien admite incumplimientos al límite de fecha citado en los certificados emitidos en el período 2014-2015, no obstante lo anterior, a partir de marzo del 2019 y hasta el momento presente ha cumplido con dicho requerimiento legal de forma escrupulosa y de esta forma lo continuará haciendo en el futuro.

Por otra parte y en relación a la emisión de estos certificados, la Agencia reconoce su incapacidad para remitir dicha acreditación con datos fiables que reflejen la gestión realizada, dada la imposibilidad de conseguir la trazabilidad de los datos, como ya se pone de manifiesto cada mes en la remisión del certificado.

Así, se comunica al IMSERSO que la información estadística contenida en el certificado, se obtiene por dicho organismo, a través del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), y es remitida a la Agencia, que dicho documento se refiere al período comprendido entre el 26 de julio de 2020 y 25 de agosto de 2020, para el caso del último certificado emitido, y que después de la migración a un nuevo

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	25/38

Sistema de Información, llevada a cabo por el IMSERSO, la Agencia no dispone de datos fiables que reflejen la gestión realizada con posterioridad al 12 de junio de 2015, no pudiendo por tanto ser la información contrastada por la misma, por no haber enviado el IMSERSO las descargas de datos necesarias para llevar a cabo las comprobaciones oportunas, y que es posible que las cifras del apartado denominado "datos del mes anterior" que figuran en el certificado, de los distintos ítems (solicitudes, resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia y resoluciones de reconocimiento de prestación) no sean congruentes con la información contenida en el mismo certificado del período anterior. De esta forma, se concluye, que las cifras relativas a un mes en concreto no se pueden calcular partiendo de las cifras del mes anterior, debido principalmente a que en la elaboración del certificado inciden determinados aspectos que no resultan de la gestión realizada por las comunidades, como por ejemplo, los cruces de vivencia que mensualmente realiza el IMSERSO.

Tras lo dicho anteriormente, la Agencia solicita del IMSERSO la necesaria colaboración en la tarea de conciliación de los datos remitidos cada mes, con aquéllos de los que dispone la Agencia, como paso previo a la remisión definitiva del certificado que dará lugar a la liquidación por nivel mínimo de protección.

Según el Informe del Tribunal de Cuentas

"[…] III.2.3.2.b) Análisis de los certificados anuales.

En el artículo 6.2 del mencionado Real Decreto 1050/2013 se establece el contenido mínimo del certificado anual, que las diferentes CCAA deben remitir al IMSERSO, con fecha límite el 30 de abril del año siguiente, recogiendo la siguiente información a facilitar:

[…]

El modelo de certificado anual se recoge en el Anexo IV a la Orden SSI/2371/2013, si bien el mismo no se ajusta al contenido mínimo regulado en el precitado Real Decreto 1050/2013 (concretamente no hace referencia a lo indicado en los apartados a) y b) descritos anteriormente).

[…]

Así, se ha verificado que, en cuanto al número de personas beneficiarias atendidas diferenciadas por grado, solamente se alude en el certificado a que "el número de personas beneficiarias en situación de dependencia, con efectividad del derecho en esa Comunidad Autónoma a 31 de diciembre de (…) son las que constan en el certificado emitido ese mismo

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	26/38

mes", es decir, se remite al respectivo certificado mensual sin aportar ninguna información adicional ni detalle al respecto. Tampoco se hace referencia en dicho modelo al número de servicios y prestaciones económicas con efectividad del derecho percibidas por los beneficiarios.

[…]

El mismo artículo 6 del precitado Real Decreto 1050/2013 dispone además que "El certificado será expedido por la persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia, con el visto bueno y conforme del representante de la intervención de la comunidad autónoma, para los datos económicos y presupuestarios"

En este sentido, se han verificado, entre otros, los siguientes incumplimientos de lo dispuesto en este artículo: los certificados anuales emitidos no se encuentran refrendados por el interventor delegado competente […]".

Alegaciones realizadas por la Agencia/ Medidas a tomar

En lo que respecta a lo mencionado en los dos primeros párrafos, a pesar de ser una cuestión no dirigida a esta administración por el Tribunal, pero por tener efecto en la forma de cumplir con nuestras obligaciones legales de remisión de información, esta Agencia queda a la espera de que desde el IMSERSO se actualice el Anexo IV de Modelo de certificado anual que figura en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, para cumplir con lo dictado por el RD 1050/2013, o bien de instrucciones de cómo proceder para los próximos años.

Sobre la cuestión referenciada en el tercer párrafo, acerca de la necesidad de que el certificado anual cuente *con el visto bueno y conforme del representante de la intervención de la comunidad autónoma*, para los datos económicos y presupuestarios, tal y como reza el literal del informe y la norma en la que se sustenta, es necesario aclarar a este respecto que la Agencia se encuentra sometida al control financiero permanente en el desarrollo de su actividad previsto en el artículo 94 del Texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

La acreditación del coste asumido en el desempeño de actuaciones concretas se realiza por el Director Gerente que, según lo establecido en el artículo 15 de los Estatutos, le corresponde, entre otras cuestiones, la gestión del patrimonio y la administración de los recursos económicos de la Agencia, así como, la autorización de gastos, efectuar las disposiciones,

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	27/38

contraer obligaciones y ordenar pagos, conforme a la normativa presupuestaria aplicable, salvo en los casos reservados por disposición legal a la competencia del Consejo de Gobierno. Asimismo, según establece el artículo 40.2, le corresponde a la Dirección Gerencia la formulación de Cuentas Anuales de la Entidad.

No obstante, y en cuanto al apartado 2 del certificado anual, alegamos que se recibe certificado emitido por la Interventora General dando la conformidad del importe total recibido por parte de los Presupuestos Generales del Estado como aportación a la financiación del coste de atención a las personas en situación de dependencia.

2.3. a) y b) En relación al epígrafe III.2.7: Resto de conclusiones, puntos 1, 2 del informe:

a) En relación al procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia.

(Véase también en el epígrafe de informe III.4. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. III.4.1. Recomendación número 1 dirigida a las Comunidades Autónomas)

Según el Informe del Tribunal de Cuentas

"[…] Este Tribunal de Cuentas considera necesario que, por parte de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, se adopten las medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo, establecido en la Disposición final primera de la Ley 39/2006, para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y, de esta forma, evitar los posibles perjuicios que se pudieran estar provocando a las personas que teniendo un grado y nivel de dependencia reconocido, sin embargo, no ven reconocido su derecho a las prestaciones derivadas de esta situación[…]"

Y en concreto para el caso de Andalucía señala la siguiente medición hecha por el Tribunal en el cuadro nº 23 de Informe, respecto a los tiempos medios transcurridos:

Andalucía	*De Solicitud a Resoluc Grado*	*De R. Grado a R. PIA*	*De Solicitud a R. PIA*
Nº días	*231*	*357*	*544*

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	28/38

b) En relación al porcentaje de personas beneficiarias con derecho a prestación que no la estaban recibiendo.

Según el Informe del Tribunal de Cuentas

"[…] a 31 de diciembre de 2018, un total de 250.037 personas con derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia (de las cuales 98.236 personas tenían reconocido un Grado III "Gran Dependencia" o Grado II "Dependencia Severa") no percibían ningún tipo de prestación, lo que representa un 19,17 % sobre el total de personas con derecho a percibir estas prestaciones en el Sistema.

Esta situación es especialmente relevante en las CCAA de […] y Andalucía (26,14 %) donde el porcentaje de personas sin prestación reconocida supera, en ocasiones ampliamente, la media nacional.

Si bien el número de personas beneficiarias pendientes de percibir su prestación (250.037) ha disminuido con respecto a las personas en dicha situación a 31 de diciembre de 2011 (305.941), recogidas en el Informe nº 977, este Tribunal considera aún muy elevado el número de personas sin cobertura prestacional, siendo especialmente sensible la situación de aquellas personas cuyos grados de dependencia reconocidos son elevados […]".

Como se menciona más arriba, en concreto para el caso de Andalucía muestra el siguiente dato calculado por el Tribunal según nuestras propias estadísticas y que figura en el cuadro nº 15 de Informe, respecto a los beneficiarios con derecho a prestación a 31/12/2018:

Andalucía	*PB con derecho a prestación (A)*	*PB con prestación reconocida (B)*	*PB con derecho a prestación que no la estaban recibiendo (C)*	*% (C/A)*
PB	*287.340*	*212.243*	*75.097*	*26,14*

Alegaciones realizadas por la Agencia/ Medidas a tomar

En relación a los puntos a) y b) anteriormente detallados, la Agencia admite la existencia de un procedimiento administrativo que demora en exceso la respuesta a las necesidades de las personas en situación de dependencia y por ello se encuentra en la actualidad realizando un gran esfuerzo por subsanar la situación expuesta por el Tribunal y trabaja con intensidad para

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	29/38

hacer llegar la prestación a aquellas personas con derecho a ello y entre éstas, a aquéllas que más lo necesiten.

Así, por una parte, se ha elaborado un nuevo procedimiento del proceso para el reconocimiento del derecho a la situación de la dependencia, el cual se encuentra en la actualidad en la fase de preparación, y cuyo borrador inicial, ya ultimado por esta Agencia, se remitirá próximamente a los servicios jurídicos de nuestra consejería para su visto bueno y como paso previo y necesario para el inicio del trámite parlamentario.

En dicho procedimiento, se han aunado las dos fases existentes, reconocimiento de la situación de dependencia y elaboración del PIA, en una única, que abarca todo el proceso, evitando de este modo tiempos de espera innecesarios y como consecuencia de ello, nos permitirá ser más ágiles en la gestión y reducir el tiempo incurrido en la misma, para poder así ajustarnos al mandato legal.

Por otra parte, y en lo que respecta al porcentaje de personas que se encuentran a la espera de obtener un recurso en relación al número de personas con derecho a ello, cabe comentar que la Agencia, en base a lo establecido por el Informe de la Comisión para el Análisis de la situación del Sistema de Dependencia, de fecha 6/10/2017, adapta su interpretación del concepto de *"Lista de Espera"* a lo enunciado en el citado informe, entendiendo en consecuencia, que el indicador que muestra el Tribunal es ajustado y relevante para definir tal concepto.

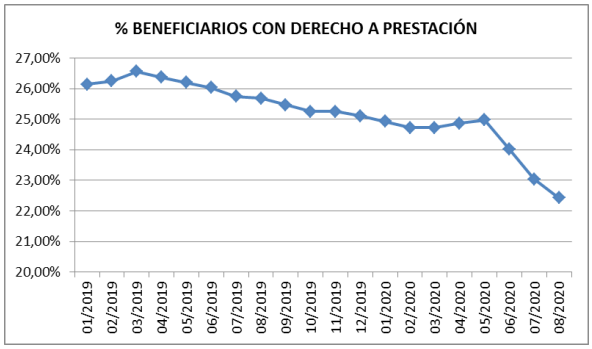
Una vez aclarado lo anterior, y tras la revisión de las estadísticas, podemos confirmar que dicho indicador se ha ido progresivamente reduciendo en los meses anteriores, desde el 31/12/2018, hasta situarse en el actual 22,43%, según los últimos datos publicados por el IMSERSO para nuestra CA a 31/08/2020, según se muestra en el cuadro que se incluye a continuación:

Andalucía	*PB con derecho a prestación (A)*	*PB con prestación reconocida (B)*	*PB con derecho a prestación que no la estaban recibiendo (C)*	*% (C/A)*
PB	284.946	221.023	63.923	22,43

Fuente: Estadísticas SISAAD publicadas por el IMSERSO

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	30/38

Si se analiza, por su parte, la evolución para el periodo comprendido entre los datos anteriores, se obtiene el siguiente gráfico:



Fuente: Estadísticas SISAAD publicadas por el IMSERSO

La reducción contemplada ha sido posible gracias al mencionado esfuerzo realizado por la Agencia en meses anteriores y que continuará realizando en el futuro, para garantizar que todas las personas con derecho a prestación, la reciben.

2.3. c) En relación al epígrafe III.2.7: Resto de conclusiones, punto 6 del informe:

c) En relación a la falta de homogeneidad existente entre las distintas CCAA en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

Según el Informe del Tribunal de Cuentas

"[…]6. En lo relativo a ***las importantes diferencias y falta de homogeneidad existentes*** *entre las distintas CCCA en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia puestas de manifiesto en el Informe n.º 977, se referían al hecho de que en algunas CCAA el patrimonio del solicitante no se tenía en consideración -a efectos del cálculo de la capacidad económica- y, en otras CCAA, no se tenía en consideración la totalidad de las rentas percibidas por los solicitantes.*

[…]

En relación con la capacidad económica y la participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del SAAD, el apartado Tercero del Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	31/38

2012, recogió la "Aprobación de los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la Dependencia".

[…]

Asimismo, en dicho acuerdo se manifiesta que "las Administraciones públicas competentes en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de este Acuerdo promoverán las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el mismo, y comunicarán las mismas a la Administración General del Estado"

[…]

Así, en determinadas CCAA se aplican –para la cuantificación de la participación del beneficiario- fórmulas distintas a las recogidas en el precitado Acuerdo del Consejo Territorial. En otras CCCA estas fórmulas son sustituidas por la aplicación de importes fijos o coeficientes (Andalucía).

[…]

En consecuencia, la falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia persiste en la actualidad; y, si bien no supone un incumplimiento legal, sí podría vulnerar el principio de universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva, promulgado por la Ley de Dependencia […]".

Alegaciones realizadas por la Agencia/ Medidas a tomar

En relación a esta cuestión, como reconoce el propio informe, al no existir desarrollo reglamentario estatal propio y tener acceso las CCAA como "único amparo normativo" a los criterios mínimos recogidos en el Acuerdo del Consejo Territorial, la Agencia, aunque admite la heterogeneidad en las formas de determinación de la capacidad económica de las personas beneficiarias y en su participación en el coste de las prestaciones, según el tipo de prestación, se ha visto imposibilitada hasta la fecha a proceder a la revisión de las fórmulas de aplicación en nuestra CCAA dada la dificultad que entraña la adecuación de las fórmulas existentes a otras que contemplen los criterios mínimos preceptuados por el Estado en el citado Acuerdo.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	32/38

No obstante lo anterior, la Agencia ante esta situación y para garantizar el principio de igualdad en la aplicación de las normas en materia de dependencia en nuestra Comunidad Autónoma, coincide con el Tribunal en la necesidad de establecer unos criterios comunes y homogéneos en la determinación de la capacidad económica de las personas usuarias de los servicios y prestaciones así como en su aportación al coste de los mismos, y con este objetivo ha venido trabajando en esta materia en los últimos meses y espera que dicho trabajo cristalice, próximamente, en una nueva norma que lo desarrolle.Por último, vemos necesarios puntualizar lo afirmado acerca de nuestra Comunidad Autónoma en el informe, que se muestra en el penúltimo párrafo replicado más arriba. En él se afirma que en Andalucía las fórmulas recogidas en el Acuerdo del Consejo Territorial "[…] *son sustituidas por la aplicación de importes fijos o coeficientes".*

Así, entendemos, tras lo explicado anteriormente, que queda suficientemente claro que las fórmulas que actualmente están vigentes en nuestra comunidad proceden en algunos casos, como por ejemplo en los Servicios de Centro de Día o de Atención Residencial, de normativas anteriores a la dependencia, las cuales aún no se han adaptado por las razones anteriormente expuestas.

Por otra parte, cabe reseñar que en ningún caso el copago queda determinado por una *cantidad fija o coeficientes*, ya que, por seguir con los ejemplos anteriores, tanto en el caso del Servicio de Teleasistencia, donde la persona aporta una cantidad en función de su capacidad económica y edad, como en el caso de los Servicios de Centro de Día o de Atención Residencial, donde la participación es igual a un porcentaje (fijo), pero de la capacidad económica personal, que puede ser cero si la persona no dispone de recursos, y siempre en todos los casos limitando la aportación máxima al 90% del coste del servicio, por lo que la participación en cualquier caso, siempre tiene en cuenta la capacidad económica personal.

2.3. d) En relación al epígrafe III.2.7: Resto de conclusiones, punto 7 del informe:

d) En relación con las aportaciones efectuadas por las CCAA a la financiación del SAAD.

Según el Informe del Tribunal de Cuentas

"[…]7. En relación con ***las aportaciones efectuadas por las CCAA a la financiación del SAAD****, el artículo 32 de la Ley de Dependencia preceptúa que la aportación de la CA será, para cada año, al menos igual a la de la AGE.*

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	33/38

A este respecto, en el Informe n.º 977 ya se puso de manifiesto la falta de identificación, en los presupuestos de gastos de las CCAA, de la totalidad de los créditos destinados a financiar las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

En este sentido, en el preámbulo del Real Decreto 1050/2013 se recoge que "En la Evaluación de Resultados del SAAD referida al periodo 2007/2011, "(…), las comunidades autónomas manifestaron la dificultad de establecer aplicaciones presupuestarias en sus presupuestos de gastos, específicas para la atención a la dependencia, ya que los gastos de esta atención se imputan a créditos que incluyen de forma global servicios similares de la Red de Servicios Sociales", motivo por el cual una de las modificaciones introducidas en el precitado Real Decreto tuvo como finalidad la necesidad de acreditar, mediante certificado, su aportación al SAAD.

[…]

En consecuencia, el análisis de la información contenida en los certificados anuales remitidos por las CCAA al IMSERSO (de conformidad con la normativa aplicable) para el libramiento del nivel mínimo de protección ha permitido verificar que las diferentes CCAA no disponen, en sus presupuestos de gastos, de aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a registrar los gastos derivados de la situación de dependencia –con excepción de aquellos destinados a la financiación de las prestaciones económicas- limitando, de esta forma, la posibilidad de verificar el gasto total derivado de las situaciones de dependencia […]".

Alegaciones realizadas por la Agencia/ Medidas a tomar

En relación a lo expuesto por el Tribunal en este aspecto, cabe señalar que en nuestra Comunidad Autónoma, el gasto en atención a la Dependencia se ejecuta tanto desde la propia Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación a través de los centros propios, desde la entidad FAISEM con los suyos como desde la Agencia, la cual recibe mediante transferencias de financiación del presupuesto de la Junta de Andalucía los fondos necesarios para el desarrollo de su actividad.

De esta forma, estos organismos pueden identificar el gasto incurrido en las distintas actuaciones relacionadas con la Dependencia, a través de los datos de liquidación del ejercicio para el programa 3.1.R de Atención a la Dependencia, Envejecimiento Activo y Discapacidad, del Presupuesto de Gastos.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	34/38

Además, en el caso de la Agencia, que concentra la mayor parte del gasto en atención a la Dependencia de la CCAA, cada año a través de la liquidación del PAIF, delimita aún más si cabe el gasto a través de la definición de objetivos estratégicos, los cuales se desglosan en objetivos operativos, que constan a su vez de actuaciones concretas. Así, en este sistema, el objetivo operativo **O.O.1.1 Atender a personas en situación de Dependencia y Promover la Autonomía**, que se integra en el objetivo estratégico, O.E.1. Mejorar la calidad de vida y promover la Autonomía Personal de las Personas Mayores, Personas con Discapacidad y en Situación de Dependencia, aglutina el total del gasto en atención a la Dependencia en que incurre la Agencia. Por último, mediante las distintas actuaciones que conforman el citado objetivo operativo, la Agencia, identifica los gastos correspondientes a cada recurso de la dependencia, obteniéndolos de su Contabilidad Analítica (prestación del Servicio de Atención Residencial, de Centro de Día, de Ayuda a Domicilio, de Teleasistencia, de Promoción de la Autonomía y Prevención de la Dependencia y Prestaciones Económicas).

La Contabilidad Analítica va mucho más allá de la Contabilidad Presupuestaria, ya que identifica los costes independientemente del departamento o unidad dónde se genere y se inserta en los procesos que intervienen en la gestión de la dependencia, no solo contabilizando los costes directos, en la cuota efectivamente consumida, sino también incorporando los costes indirectos que son necesarios para garantizar la prestación del servicio.

El desglose de la información al que se ha hecho referencia está convenientemente explicitado en el Certificado Anual expedido cada año por la Agencia, en el cual se atiende a los requerimientos de codificación presupuestaria que el propio certificado exige para cada concepto de gasto.

De esta forma, la determinación de la cuantía empleada en la atención a la Dependencia cada año, así como su comparación con el importe aportado por el Estado en concepto de Nivel Mínimo, está garantizada.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	35/38

3) CONCLUSIONES.

Se relacionan, a modo de resumen y como conclusión, las alegaciones realizadas, así como las mejoras a acometer en su caso, por la Agencia, como respuesta a lo indicado por 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, emitido por el Tribunal:

- En relación a la recomendación de actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información, como ya se ha expuesto en el informe, cabe comentar que la Agencia se halla instalada en un proceso de mejora continua, profundizando día a día en un análisis que le permita adecuar los sistemas a la realidad existente, a través de nuevos planes de calidad y así continuará en el futuro hasta la consecución total de dicho objetivo.

  No obstante lo anterior, y en relación a las regularizaciones propuestas por el Tribunal entendemos que el ingente trabajo de depuración a desarrollar para llegar a la completa subsanación de las incidencias acumuladas requeriría de la definición de una hoja de ruta consensuada entre ambas partes.

  No entendemos que en el marco de este documento se haya procedido a "recalcular la liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO desde el inicio de la aplicación de la Ley de Dependencia hasta el 31 de diciembre de 2018" para ofrecer unas cantidades que se califican como "transferidas indebidamente a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección", ya que ello no es de utilidad para el objeto de este informe.

  En relación con lo anterior, y sin perjuicio de la fórmula que se acuerde, la Agencia entiende además, que no procedería realizar dichas regularizaciones generadas desde el inicio de la Ley de dependencia por el IMSERSO más que conforme al procedimiento limitado en el tiempo previsto en la legislación. Además, en el sistema de coordinación entre el IMSERSO y las CCAA se procede mensualmente a efectuar los ajustes oportunos, como hemos señalado en distintas partes del presente informe, sin que se indique si dichos ajustes han sido tenidos en cuenta por el Tribunal, aunque a la vista de la sucinta explicación que se ofrece no parece que haya sido así.

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	36/38

- Así la Agencia mantiene que no procedería recalcular las liquidaciones desde la entrada en vigor de la ley del 2006 cuando el informe del que se hace el seguimiento fue aprobado en 2013, por lo que los datos hasta dicho año ya fueron objeto de fiscalización y ahora vuelven a fiscalizarse nuevamente, sobre todo teniendo en cuenta la nula utilidad de las pruebas realizadas sobre los años 2007 hasta 2016, dada la improcedencia de la regularización. Ello podía ser interpretado en el marco de un proceso que magnifica las deficiencias encontradas y puestas de manifiesta y donde se realiza una valoración que entendemos no ajustada a las labores que suele realizar este órgano de control.

- Merece también comentar que el Tribunal aporta cálculos en su informe de las cantidades abonadas por el IMSERSO, sin explicar claramente en base a qué criterios se han realizado esos nuevos cálculos, siendo particularmente confuso lo expuesto en el punto 5 del epígrafe III.2.1.b), y detallado en el Anexo 7 del informe, a ese respecto. A modo de ejemplo se hace referencia a importes excesivos por casi 107 millones de € de los que después se detallan solo dos casos que suman 19,5 millones de €.

- Debe destacarse, en cualquier caso, y es posible hacerlo extensivo al resto de la incidencias recogidas en el informe, que los anexos de información correspondientes sólo recogen el dato del número de expediente del SISAAD y el nombre y DNI dela persona en situación de dependencia, pero nada se indica del importe que para cada uno se considera indebido desglosándolo para cada año y de la forma en que se ha realizado el cálculo, lo que impide realizar comprobaciones por esta CA y por ello a la postre produce indefensión. El informe debería indicar claramente, cosa que no hace, que los recálculos que efectúa de los que pretende concluir que se han realizado transferencias indebidas por el IMSERSO a las CCAA, no implican en ningún caso que las CCAA hayan procedido a pagar indebidamente a personas que no eran dependientes, pues en este caso el Tribunal no ha realizado ningún control al efecto.

- La financiación del Estado en materia de dependencia resulta una cantidad mínima (unos 1.250 millones anuales, un 17,45% del coste total si se hace caso al cuadro 60 del informe), de manera que la referencia a unos presuntos 284 millones transferidos indebidamente en un plazo de 11 años, teniendo en cuenta que los conceptos y cálculos efectuados por el Tribunal resultan muy discutibles y carecen del detalle suficiente para su comprobación no se ajustan a la realidad de los procedimientos de dependencia y

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	37/38

generan una alarma social indebida, ya que debería aclararse que no se han realizado pagos indebidos a los dependientes.

Teniendo en cuenta los millones de registros que se manejan en las CCAA y las sucesivas migraciones que se han ido realizando, así como los ajustes que ya se han efectuado en otros años entre las CCAA y el IMSERSO y de los que nada se dice, el Tribunal debería haber procedido a un cotejo con las CCAA, que son las que gestionan en realidad los expedientes de dependencia, pues no hace justicia a la gestión de la dependencia limitarse a poner en duda una pequeñísima parte de la aportación que ha hecho el Estado a las CCAA basándose en muchos casos en la falta de unos datos en una aplicación que no implican en ningún caso que tales datos no existan, ya que el Tribunal parece que no se ha molestado en dirigirse a las CCAA para preguntar si tales datos existían (caso de los 42,8 millones de punto 2), o bien se basa en interpretaciones realizadas por el Tribunal con las que no se está de acuerdo (caso de los 93,3 millones del punto 1), o bien no se explican debidamente (los 106,9 millones del punto 5).

- Resultaría sorprendente que, teniendo en cuenta lo exiguo de la aportación estatal, se pretendiera que las CCAA devolvieran ahora una parte de esa financiación basándose en recálculos retrotraídos a 2006 y con base en criterios que no se aclaran y sin aportar los datos concretos.

  Todo ello no tendría mayor efecto que el de generar un ingente trabajo administrativo que restaría recursos a la tramitación de los expedientes para dar lugar a la conclusión de que las cantidades transferidas a las CCAA se basan en realidad en expedientes que pueden contener algunos errores, pero que no determinan pagos indebidos de las CCAA, ya que el sistema es distinto al de las pensiones gestionadas por el Estado, de las que por cierto el Tribunal de Cuentas nunca ha analizado la corrección de los pagos, a pesar de que periódicamente en los medios de comunicación se ponen de relieve pagos indebidos a beneficiarios que no cumplen todos los requisitos o fraudes que se cometen.

EL DIRECTOR GERENTE

Código Seguro De Verificación:	/ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Fecha	20/09/2020
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Victor Manuel Bellido Jimenez		
Url De Verificación	http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciossocialesydependencia/verifirmav2/code//ikUZGYlsb/n1xq3cI1CHA==	Página	38/38

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

ALEGACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS AL SEGIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICA-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

Analizado el Anteproyecto citado en el encabezamiento, se realizan las siguientes alegaciones:

1.- Si bien el Informe al que se realizan las presentes alegaciones tiene como objeto el conocimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas (Informe nº 977), su grado de cumplimiento y la evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas, en el mismo se realiza una descripción del marco normativo y principales hitos en la evolución del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Desde ese punto de vista la Comunidad Autónoma de Aragón considera que cualquier análisis del SAAD debe reflejar una realidad que está condicionándolo de principio a fin: la infra-financiación por parte de la Administración General del Estado.

A juicio de esta Comunidad Autónoma el Informe no hace mención a una cuestión que no puede obviarse ya que está siendo la clave de todo el SAAD. Las Comunidades Autónomas están soportando el coste económico del SAAD ya que la no renovación del tramo acordado de financiación hace que la aportación de la AGE a través del nivel mínimo desconozca por completo la carga económica que conllevan las distintas prestaciones como la atención residencial, de forma que la aportación por titular/grado con las medidas de ajuste previstas normativamente y recogidas en el informe no alcanzan a financiar ni el 20% del coste efectivo del Sistema.

En otras palabras el SAAD, aún con las limitaciones de cartera de servicios y de cuantías que en este momento tiene, sería impensable con las transferencias estatales.

En el ejercicio 2018 el gasto en materia de dependencia asumido por la Comunidad Autónoma de Aragón ascendió a 221 millones de euros de los que solamente fueron financiados por el Estado 36 millones (un 16,43%).

2.- Buena parte de las deficiencias referidas a la Comunidad Autónoma de Aragón tienen relación con supuestas diferencias entre los sistemas informáticos (IMSERSO – aplicaciones Aragón).

Tal y como se refleja en el citado Informe la Comunidad Autónoma de Aragón, ha estado inmersa en el desarrollo de un sistema informático (DPSS) que sustituya los aplicativos utilizados para la gestión del SAAD.

Debe matizarse que la opción de contar con un aplicativo propio obedece a la imposibilidad de gestionar la cartera de servicios del SAAD en Aragón con los aplicativos puestos a disposición por la AGE. No se trata de una decisión sino de una necesidad al no tener otra opción. Es cierto que la existencia distintas aplicaciones informáticas con dificultades en su conexión y con grabación de los mismos datos en las mismas de forma manual, ha implicado algunas inconsistencias de datos, la mayoría de la cuales sin consecuencias económicas o en todo caso absolutamente irrelevantes.

Con fecha 24 de julio de 2020 la Comunidad Autónoma de Aragón ha puesto en producción el nuevo sistema informático DPSS que va a soportar toda la gestión del SAAD, en todas sus fases. Desde la solicitud hasta la resolución de los PIAs. Y todo ello, en un entorno telemático con supresión del expediente físico en papel y con un dato único. De tal forma que esa inconsistencia de datos entre el SGE (Sistema General del IMSERSO) y DPSS no existirá. A juicio de esta Comunidad la consecución del proyecto de esta nueva aplicación con todas sus funcionalidades (dato único, máxima transparencia, conexión punto interoperabilidad, intervención en la propia aplicación, cumplimiento de las prescripciones de la Ley 39/2015 en materia de administración electrónica, etc) es el indicador más significativo de la voluntad de esta Comunidad de gestionar el SAAD con el mayor rigor, transparencia y eficacia para los ciudadanos.

3.- Descendiendo a los expedientes incluidos en los respectivos anexos, realizando un análisis exhaustivo mediante técnica de muestreo, debe señalarse:

- Anexo 8. Fallecidos. Todos los expedientes que se recogen figuran en el SGE como fallecidos en la fecha indicada en el citado Anexo y por lo tanto la AGE no financia con cargo a esos esos expedientes desde las citadas fechas.
- Anexo 10. Expedientes que no coincide la fecha de resolución de PIA. El número que hace referencia a la CA de Aragón asciende a 371 expedientes. En todos ellos, la fecha de efectos del PIA que está grabada en la base de datos del IMSERSO y de la CA es la misma. Fecha que es la determinante ya que es la que se toma como base para la liquidación económica por parte de la AGE. La discrepancia en la fecha de resolución, probablemente tenga su origen en las dificultades expuestas de grabación en las distintas bases de datos. En cualquier caso, su número es reducido y sus efectos nulos. Esta discordancia se suprimirá cuando la gestión de todos los expedientes se realice en la nueva aplicación DPSS.
- Anexo 11. Discrepancia en el Grado reconocido. Se hace referencia a un expediente en el que no coincidiría el grado reconocido entre ambas bases de datos. No existe tal discrepancia, en ambas bases está figura reconocido el Grado II con la misma fecha de efectos (03/05/2017).
- Anexo 12. Discrepancia en la fecha de resolución de Grado. Se recogen respecto a la CA de Aragón 76 expedientes en los que no coincidiría la fecha de la resolución del grado reconocido. Analizados los referidos expedientes se comprueba que si coincide.
- Anexo 13. Beneficiarios recogidos en base de datos IMSERSO no obrantes en bases de datos de CCAA. En el caso de Aragón se reflejan 2.893 expedientes anudando la consecuencia de una supuesta liquidación excesiva de 330.320,20 euros.

  Este apartado es probablemente el de mayor importancia por las consecuencias económicas que se le imputan.

  A este respecto debe señalarse:

  - Los expedientes referidos si figuran en las bases de datos de la CA de Aragón. De hecho es imposible que un expediente figure en la base de datos del IMSERSO y no en la de la CA. Puede haber, como se ha expuesto, algún desajuste de datos (en ciclos de gestión, o en la grabación de algunas fechas, por ejemplo) de nula incidencia económica en la liquidación.
  - Por lo tanto, no se es correcta la afirmación de una supuesta liquidación en exceso de la cantidad reflejada.

  A juicio de esta Comunidad Autónoma esta apreciación, de una supuesta liquidación en exceso, aporta una visión del funcionamiento del SAAD que no se ajusta a la realidad, ya que no solo, como se ha expuesto el Informe no hace referencia a la infra-liquidación AGE-CCAA sino que se pone el acento en que debido a deficiencias de gestión se está produciendo una liquidación en exceso, cuando no es así.

- Anexo 14. Expedientes que figurarían en base de datos CCAA y no IMSERSO. En este caso a la CA de Aragón le corresponderían 351 expedientes y un supuesto importe no liquidado de 30.256,69 euros. Al igual que ocurría en el apartado anterior esto no se corresponde con la realidad. Estos expedientes sí que figuran en la base de datos IMSERSO.

  En este caso, pero puede hacerse extensivo a otros a los que hacen referencia en los distintos anexos, hay un dato determinante y es que en los propios datos aportados en los Anexos (en este caso anexo 14) se refleja el propio código del expediente SISAAD02 que lo da precisamente en el momento que se produce su grabación en la base estatal.

3.- Por último, esta Comunidad Autónoma debe señalar el importante esfuerzo que está realizando para resolver en dentro de los plazos legales las solicitudes de reconocimiento de dependencia y acceso a los servicios y prestaciones del SAAD. En el año 2015 había casi 15.000 personas con grado reconocido pendientes de percibir una prestación (el conocido como "limbo") habiéndose reducido en poco más de cuatro años en un 60% hasta las 6.000 personas existentes a 31/12/2019. Y ello, a pesar del fuerte incremento de las solicitudes. El compromiso del Gobierno de Aragón es resolver todas las solicitudes que presenten los ciudadanos en el plazo máximo de 6 meses (grado y PIA) para ello, por un lado, mediante Orden 456/2019, de 17 de abril (publicada en el BOA de 13 de mayo de 2019) se ha regulado un nuevo 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 contiene, también, una nueva regulación de la materia de los efectos, y que simplifica y agiliza el procedimiento de una forma muy notable; por otra, la entrada en producción a la que se ha hecho referencia de la nueva aplicación informática y también un incremento importante de funcionarios que se han incorporado en los últimos seis años a las unidades que gestionan el SAAD en Aragón.

Zaragoza, 14 de agosto de 2020
EL JEFE DEL SERVICIO DE COORDINACIÓN
DE LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES

Fdo. Oscar Embid Ibáñez

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE DERECHOS SOCIALES Y BIENESTAR DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Asunto: ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL "INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN Y 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

Analizado el Anteproyecto de *Informe de Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el "informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y 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,* procede, en primer lugar, agradecer el rigor en su elaboración, así como el sentido de las recomendaciones recogidas en el mismo, que serán tenidas en cuenta en nuestra actuación.

No obstante, se considera oportuno realizar las siguientes alegaciones en relación al análisis que se realiza sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el precedente informe emitido al respecto en el ejercicio 2014, así como las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas a dar cumplimiento a dichas recomendaciones, en el mismo sentido en que se han presentado al Informe Provisional de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias (SC).

I. Respecto a la recomendación 1, que el Tribunal de Cuentas (TCu) considera "incumplida" en el punto 18 del apartado IV.5: *"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que, por parte de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, se adopten las medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo, establecido en la Disposición final primera de la Ley 39/2006, para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y, de esta forma, evitar los posibles perjuicios que se pudieran estar provocando a las personas que teniendo un grado y nivel de dependencia reconocido, sin embargo, no ven reconocido su derecho a las prestaciones derivadas de esta situación".*

Se estima conveniente informar de lo siguiente:

Según consta en el informe del TCu del ejercicio 2014, los plazos de resolución en el Principado de Asturias por aquel entonces eran los siguientes:

- Hasta el 31 de diciembre de 2011: 346 días (esto es, 11,5 meses).
- Del 1 de enero de 2012 al 30 de abril de 2013: 475 días (esto es, 15,8 meses).

Conforme se refleja en el informe provisional de la SC, partiendo de los datos extraídos de la aplicación informática relativas al ejercicio 2018, el Principado de Asturias ha obtenido los siguientes tiempos medios entre la solicitud y los diferentes hitos que constituyen el procedimiento:

- Valoración: 4,5 meses
- Dictamen: 4,7 meses
- Resolución grado: 5,5 meses
- **Reconocimiento prestación: 8,6 meses**
- **Alta SISAAD reconocimiento de la prestación: 8,8 meses**

Por otra parte, continúa el análisis por parte del SC y así, a fin de comprobar si está mejorando en la gestión o se encuentra estancada en su posición, se solicitaron los plazos correspondientes al ejercicio 2017 y de la comparación de ambas se aprecia una mejora sustancial en los tiempos medios de tramitación:

- Valoración: 5,7 meses
- Dictamen: 6 meses
- Resolución grado: 6,5 meses
- Reconocimiento prestación: 11,9 meses

Así pues, si bien en 2018 el Principado de Asturias se excedió en 2,6 meses del plazo máximo legal para resolver, la reducción del plazo respecto a abril de 2013 ha sido significativo, concretamente, de 7,2 meses (un 45,5%), por lo que es evidente que desde entonces se "han adoptado las medidas necesarias, tanto de gestión como presupuestarias, para dar cumplimiento al plazo máximo de seis meses", tal y como señala la recomendación, aunque éstas hayan sido insuficientes por el momento.

Esta recomendación, por otra parte, es doble, ya que incluye asimismo que se adopten las medidas necesarias para que el "reconocimiento resulte efectivo de forma inmediata." Sin embargo, esta circunstancia debería ser tenida en cuenta para la valoración.

Tal y como señala el informe provisional de la SC: "*La efectividad del derecho de los beneficiarios, definida como el tiempo que transcurre desde que accede el beneficiario a la prestación económica correspondiente tras la aprobación del PIA hasta que logra la efectividad del mismo, se produce de forma inmediata mediante su incorporación en nómina, ese mismo mes y su abono, en los primeros diez días del mes siguiente. A este respecto, el tiempo medio transcurrido entre la fecha del reconocimiento de la prestación o aprobación del PIA y la efectividad del derecho es de 0,025 meses en 2018.*"

Si atendemos a la evolución del número de personas dependientes pendientes de prestación desde el ejercicio 2013 a la actualidad, el Principado de Asturias se ha mantenido por debajo de la media nacional de espera, como consecuencia de las medidas adoptadas de refuerzos de personal e incremento progresivo de la plantilla estable y mejoras en la gestión y optimización de los medios materiales:

	PRINCIPADO DE ASTURIAS		MEDIA NACIONAL	
EJERCICIO	PENDIENTES PRESTACIÓN	%	PENDIENTES PRESTACIÓN	%
2013	2.432	13,5	190.503	20,1
2014	1.205*	7,2	148.002	16,5
2015	4.428**	20,1	384.326	32,5
2016	3.703	15,6	348.309	28,6
2017	3.415	13,8	310.120	24,5
2018	3.524	13,7	250.037	19,1
2019	5.794***	21,5	269.854	19,4
2020	3.684	13,7	234.577	17,4

* En el ejercicio 2014, las medidas adoptadas condujeron al cumplimiento del plazo legal.
** La entrada en vigor del Grado I provocó un aumento temporal de los expedientes pendientes de prestación, aunque inferior en 12.5 puntos porcentuales a la media nacional.
***La implantación del expediente electrónico en mayo de 2019 conllevó la necesidad de ajustes que implicaron la suspensión de la tramitación de expedientes y el consiguiente incremento temporal de los expedientes pendientes de reconocimiento formal de la prestación; situación que ya se ha revertido.

Así pues, solicitamos que se valore como "Parcialmente cumplida" esta recomendación, teniendo en cuenta la reducción significativa del plazo para la resolver desde el informe de 2014 del TCu (casi la mitad del plazo) y la inmediatez en la efectividad de las prestaciones.

Como muestra de que en el Principado de Asturias, el objetivo de reducir la espera y cumplir con el plazo legal ha sido prioritario en todo momento, desde el mes de octubre de 2019 se puso en marcha un **Plan de Choque que abarca los ejercicios 2019-2021,** y que contiene una serie de medidas a corto, medio y largo plazo, desplegables en 4 fases y tendentes a solucionar las ineficiencias detectadas.

El objetivo inmediato de este Plan de Choque es cumplir con los plazos legalmente previstos en el ejercicio 2020, reduciendo el número de expedientes pendientes de resolución.

Este Plan contempla medidas para:

- La optimización de los procesos y de los medios personales y materiales existentes.
- La eliminación de duplicidades y simplificación de la tramitación.
- La colaboración y coordinación con las Entidades Locales y demás recursos en el territorio, principalmente, del ámbito de Salud.
- La revisión, finalmente, o de manera paralela, de la normativa sobre el procedimiento, todo ello a la vista del resultado de las medidas adoptadas.

Hasta la fecha, se han adoptado las siguientes medidas:

1. El estudio y análisis pormenorizado de los principales indicadores de gestión, ratios, medios personales y características singulares de cada equipo territorial de servicios sociales territoriales, así como del Servicio de Atención a la Dependencia. Cada área tiene sus propias deficiencias y problemas que deben atacarse de manera específica.

2. La adquisición de portátiles y móviles para fomentar la independencia del personal valorador, que ya cuentan con ellos.

3. La adquisición de 4 vehículos, ya asignados, para el desplazamiento del personal valorador.

4. Cambio en la organización de las valoraciones para un sistema basado en el cumplimiento de objetivos semanales o mensuales. Con fecha de efectos 3 de febrero, la Dirección General de Gestión de Derechos Sociales dicta la Instrucción 1/2020 en materia de valoraciones, en la que se han materializado todas las medidas tendentes a optimizar el proceso de valoración. En la misma línea de antes, la fijación de objetivos por empleado público es fundamental.

5. La citada Instrucción 1/2020 prevé, entre otras medidas, la creación de un grupo de valoración autonómico, que comenzó a apoyar al personal valorador del Área I (Navia) en el mes de febrero, estando previsto inicialmente que finalizase en el mes de abril. Esta medida, que se vio interrumpida abruptamente con el estado de alarma, ha resultado ser una de las más efectivas para agilizar las valoraciones pendientes y será una de las que se estabilizarán a medio plazo, consolidando la figura del Grupo de Valoración Autonómico con acción en cualquier parte del territorio.

6. Asimismo, esta Instrucción también confiere un papel esencial al Órgano de Valoración Autonómico, cuyas primeras reuniones han servido para dictar instrucciones y emitir criterios tendentes únicamente a la agilización de las valoraciones.

7. El Plan también contempla cambios en la organización del proceso de aprobación del Programa Individual de Atención. De manera paralela a la Instrucción sobre el proceso de valoración, la Instrucción 2/2020, emitida el 4 de febrero, tiene por objetivo principal agilizar este trámite, evitando duplicidades y simplificando los trámites a realizar por las propias trabajadoras sociales, así como por las personas interesadas.

8. En términos de refuerzo de los medios personales, el 3 de febrero comenzaron 9 nuevos empleados públicos para reforzar las tareas administrativas ligadas a la tramitación y apoyo a la trabajadoras sociales en la elaboración de los PIAS, con una duración hasta el 31 de diciembre de 2020 y prorrogable por dos años más.

9. En el ámbito de la coordinación sociosanitaria, se ha comenzado a abordar asimismo los siguientes puntos:

    - Asesoramiento en dudas de diagnóstico de los valoradores.
    - Mejora en los informes de salud.
    - Mejora de la coordinación con las trabajadoras sociales de los centros de salud.

10. El 14 de mayo el Consejo de Gobierno aprueba la firma de los correspondientes convenios de colaboración con los ayuntamientos de Boal e Illano, Villayón y Coaña, Taramundi y Pesoz Cangas del Narcea, Caso, Castropol y Tineo.

    Un total de 14 empleados municipales de los servicios sociales pasarán a valorar los expedientes de dependencia de estos concejos, para lo que han comenzado la formación para que puedan comenzar a valorar a partir del mes de agosto.

11. El 28 de mayo, el Consejo de Gobierno aprobaba un nuevo Programa de Refuerzo con el que dar el impulso definitivo a todas las medidas de reorganización antes citadas: con un total de 22 empleados públicos (14 trabajadoras sociales, 4 auxiliares y 4 administrativos) y un plazo inicial del 1 de junio al 31 de diciembre, su principal cometido será el refuerzo de los equipos de servicios sociales territoriales que presentan un mayor retraso, principalmente las 3 áreas centrales.

    Con esta nueva dotación, el personal que trabaja para la gestión de expedientes de dependencia se sitúa en 113 empleados públicos, experimentando un incremento del 37% en tan solo 3 meses.

12. Finalmente, el 10 de septiembre de 2020 se ha publicado la consulta pública para la aprobación del Decreto .../2020 de primera modificación del 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.

    Los objetivos fundamentales de esta norma son:

    1. La simplificación de todos los procedimientos ligados al SAAD.

    2. La mejora de las vías de acceso al SAAD por parte de los ciudadanos mediante la habilitación de canales telemáticos y la mejora de la atención presencial.

    3. La adaptación de los procedimientos a las nuevas tecnologías.

La evolución de los principales indicadores es favorable y conduce a la consecución del objetivo. A continuación se muestra la reducción del número de expedientes pendientes de resolución de reconocimiento de la prestación desde que comenzase el Plan de Choque en septiembre de 2019, y pese a las limitaciones impuestas por la crisis social y sanitaria de la COVID-19:

	sep-19			ago-20			diferencia	%
ÁREA	PER. P.P.	PER. C.D.	RATIO PP/CD	PER. P.P.	PER. C.D.	RATIO PP/CD	REDUCCIÓN	%REDUCCIÓN
TOTAL	5.099	26.423	19,30%	3.684	26.831	13,73%	-1.415	-27,75%

II. Respecto a la recomendación 2, que el TCu considera "incumplida" en el punto 19 del apartado IV.5 *"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas procedan, con carácter inmediato, a la actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial (fallecimiento de beneficiarios, modificaciones de reconocimientos de grado y nivel, modificaciones en las prestaciones concedidas,...), con el fin de que el citado Sistema de Información responda a las finalidades para las que fue creado y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia".*

Se estima conveniente informar de lo siguiente:

Tal y como señala el propio TCu, el Principado de Asturias utiliza directamente la aplicación nSISAAD para registrar los expedientes, **sin que le debiera ser aplicable esta recomendación en el mismo grado que las comunidades autónomas que cuentan con sus propios aplicativos de gestión de expedientes SAAD.**

Por otra parte, en cuanto a lo señalado en el mismo punto 19 del apartado IV.5, respecto a la verificación de diferencias y falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y participación efectiva en el coste de las prestaciones por parte de las personas beneficiarias, tal y como el informe de la SC reconoce, la aprobación de la Resolución de 30 de junio de 2015 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 ha dado cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo de 10 de Julio de 2012 del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**, estableciendo los criterios mínimos comunes que éste recoge para la determinación de la capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones.

En Oviedo, a 8 de septiembre de 2020
La Consejera de Derechos sociales y Bienestar

Fdo.- Melania Álvarez García

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES Y DEPORTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LES ILLES BALEARS

Informe de alegaciones que presenta la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes del Gobierno de Illes Balears ante el Tribunal de Cuentas sobre:

Anteproyecto de 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, que afecta a la gestión desarrollada por la comunidad autónoma de les Illes Balears.

El informe de alegaciones hace referencia a los anexos del anteproyecto de informe. En el área restringida "procedimientos de fiscalización" de la sede electrónica del Tribunal de Cuentas, este organismo ha transferido los ficheros de los anexos 4 a 14.

Anexo 4

La página 42 del Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas se recoge que dicho Tribunal ha verificado la existencia de expedientes que no disponen de una prestación reconocida o, que no disponen de la fecha de su resolución PIA (en algunos casos no consta ninguna de las situaciones) y sin embargo, el IMSERSO ha procedido a la liquidación del nivel mínimo de protección. En el caso de Illes Balears se trata de 104 casos.

Se entiende que IMSERSO ha abonado indebidamente los importes ya que son casos sin prestación reconocida o no consta con una resolución PIA.

De los 104 expedientes del anexo 4:

- En amarillo: 7 expedientes revisados desde Baleares y el mes de marzo de 2020 IMSERSO notificó que procedía a realizar el ajuste del nivel mínimo (Tíketin 35556).
- En verde: 16 expedientes disponen de resolución de prestación reconocida con la correspondiente fecha de resolución. De los 16, en negrita, los casos

Av. de Gabriel Alomar i Villalonga, 33
07006 Palma
Tel. 971 17 77 01
secretariadgad@dgad.caib.es

https://vd.caib.es/1600684816229-233433043-246166565484512149 1

que están correctos en SGE, por lo que la liquidación del nivel mínimo es correcta. El resto,13, resta pendiente realizar las correcciones oportunas en SGE.

- El resto no dispone de resolución de prestación reconocida.

Consecuentemente, en 23 de los expedientes el abono del nivel mínimo ha sido el correcto o ya se ha rectificado el ajuste. El resto, 81, al no disponer de prestación reconocida la liquidación del nivel mínimo ha sido incorrecta.

Se adjunta archivo Excel denominada "Anexo 4 respuesta CA Illes Balears... Primera hoja de cálculo: Relación de los 104 casos, diferenciados en color amarillo y verde. Segunda hoja de cálculo: Datos de los PIA resueltos.

Anexo 5

La página 43 del Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas recoge que se ha verificado la existencia de expedientes duplicados en la aplicación NSISAAD, por diferentes motivos.

En el caso de Illes Balears la duplicidad afecta 2 casos. Se ha procedido a depurar los casos del anexo 5, que han generado ingresos por parte del IMSERSO.

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente	C. Autónoma	Base datos CAIB
				SAAD01-18/1104651/2008-17	Andalucía	
				SAAD04-07/133292/2007-57	Illes Balears	Exp. de 2007 trasladado a Andalucía
				SAAD04-07/5086204/2012-54	Illes Balears	
				SAAD04-07/6837987/2014-14	Illes Balears	Depurado en 2019 , CAI 89036 i TIK 31836

En el caso del expediente SAAD04-07/133292/2007-57 de Baleares, con resolución de grado de julio de 2007, se efectuó traslado a Andalucía, de manera que en 2008 ya tiene expediente en dicha comunidad autónoma. El traslado se tramitó defectuosamente y por ello consta como duplicado, si bien la persona es exitus desde 2011.

Av. de Gabriel Alomar i Villalonga, 33
07006 Palma
Tel. 971 17 77 01
secretariadgad@dgad.caib.es

https://vd.caib.es/1600684816229-233433043-246166565484512149 1

En el caso de los expedientes SAAD04-07/5086204/2012-54, SAAD04-07/6837987/2014-14, el 9 de agosto de 2019 se comunicó a IMSERSO que el expediente correcto era el SAAD04-07/6837987/2014-14, mediante tíketin 31836. Por tanto, se ha eliminado la duplicidad.

Anexo 6

La página 43 del Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas, punto núm. 4, se indica que se han liquidado importes de nivel mínimo en casos de teleasistencia domiciliaria.

En la comunidad autónoma de Illes Balears se trata de un único caso

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente
				SISAAD04-07/416802/2017-90

Observaciones: IMSERSO solicito mediante tíketin 40566 la revisión del ajuste propuesto y la revisión de la información que no constaba en el SISSAD.
El 7/9/2020 Baleares comunica a IMSERSO que el 16/4/2020 se realizó corrección de errores complementado la información no obrante en el SGE.
En base de datos autonómica esta persona tiene una resolución de concesión de teleasistencia domiciliaria, de fecha 6 de noviembre de 2017. A su vez, desde 1 de noviembre de 2017 cuenta con resolución de ayuda económica por cuidados en el entorno. El 8 de junio de 2018 se dicta resolución de compatibilidad de ayuda económica y servicio de ayuda a domicilio.

Anexo 7

7.1. El Tribunal de Cuentas ha procedido a recalcular la liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO desde el inicio de la aplicación de la Ley de Dependencia hasta el 31 de diciembre de 2018 (o hasta la fecha de fallecimiento) tomado como muestra aquellos expedientes que presentaban tan solo uno o dos registros en la aplicación informática SISAAD.

https://vd.caib.es/1600684816229-233433043-246166565484512149 1

Av. de Gabriel Alomar i Villalonga, 33
07006 Palma
Tel. 971 17 77 01
secretariadgad@dgad.caib.es

Se ha verificado la existencia de expedientes donde se han liquidado importes excesivos en concepto de financiación del nivel mínimo. En el caso de Illes Balears se recogen 303 casos. (Excel Anexo 7, Importe superior).

Se han revisado los casos del Excel remitido por el Tribunal de Cuentas y se observa que 213 casos no son exitus y siguen activos en la aplicación autonómica y en SGE. Se confirma que sí lo son los 90 restantes.

Se adjunta fichero Excel *Anexo 7.1 respuesta exitus CA I Balears (20200918)* con la identificación de casos y sus situaciones.

7.2. Adicionalmente, se ha comprobado la existencia de expedientes (en el caso de Illes Balears 1.243) donde el importe liquidado ha sido superior a las cuantías máximas previstas para cada grado y nivel de dependencia. (Excel Anexo 7, importes excesivos).
IMSERSO ha confirmado mediante el tiketin número 42829 la siguiente información:

- En 648 casos el saldo es 0 euros o positivo a favor de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, acumulando un total de 472.424,46 euros. (véase Hoja Excel *Anexo 7.2 respuesta Importe liquidado superior CA Illes Balears (20200918)*, hoja de cálculo denominada: positivos).
- En 595 casos el saldo es negativo, acumulando un total de 924.999,33 de cobro indebido del nivel mínimo. (véase Hoja Excel *Anexo 7.2 respuesta Importe liquidado superior CA Illes Balears (20200918)*, Hoja denominada: negativos).

Se han iniciado la revisión de estos expedientes. Concretamente se han revisado 21 expedientes. Se adjunta Excel diferenciando:

- en verde, 17 expedientes, de los cuales no es posible justificar documentalmente la resolución del PIA. IMSERSO reclama la cantidad abonada sin resolución informada.
- en azul,1 expediente, en el que la cantidad abonada por IMSERSO no es correcta. Se adjunta en la columna J la cantidad modificada.
- en amarillo, 3 casos, son expedientes en los que la cantidad abonada por IMSERSO no es correcta y es necesario realizar rectificación de errores para proceder a su reclamación. Se adjunta en la columna J la cantidad correcta.

Av. de Gabriel Alomar i Villalonga, 33
07006 Palma
Tel. 971 17 77 01
secretariadgad@dgad.caib.es

https://vd.caib.es/1600684816229-233433043-246166565484512149 1

Anexo 8

Sobre el anexo 8, el Tribunal de Cuentas remite dos archivos Excel. El primero hace referencia a las personas incluidas en NSISAAD que murieron antes de 1 de enero de 2007. En la hoja Excel se incluyen por error 2 únicas personas, pertenecientes a la comunidad autónoma de Canarias.

En el segundo archivo Excel se incluyen personas fallecidas con posterioridad a 2007, que todavía figuran en SISAAD. Se trata de 4 expedientes que figuran como exitus validados durante 2018 en nuestra base de datos.

En el siguiente cuadro se detalla la situación de los expedientes en la base de datos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente	Fecha de fallecimiento	Base datos CAIB
				SAAD04-07/1839325/2009-69	12/11/2013	exitus validado desde 20/06/2018
				SAAD04-07/2112268/2009-31	29/09/2018	exitus validado desde 07/11/2018
				SAAD04-07/242286/2007-42	16/10/2018	exitus validado desde 10/12/2018
				SAAD04-07/3620698/2010-73	11/10/2018	exitus validado desde 16/11/2018

Anexo 9

La página 46 del Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas, punto 7, señala que hay expedientes cuyo importe liquidado en concepto de nivel mínimo de protección presenta un saldo acumulado negativo. Evidentemente, el importe podría ser 0 pero nunca negativo.

En el caso de la comunidad autónoma de Illes Balears se trata de 3 casos:

	SAAD04-07/012545/2007-25
	SAAD04-07/1024394/2008-53
	SAAD04-07/3227175/2010-30

Una vez revisados dichos expedientes por parte del Servicio de Dependencia y el Departamento de Informática de la Consejería, se concluye que:

Av. de Gabriel Alomar i Villalonga, 33
07006 Palma
Tel. 971 17 77 01
secretariadgad@dgad.caib.es

https://vd.caib.es/1600684816229-233433043-246166565484512149 1

- En los expedientes con DNI i , el importe mínimo a abonar es cero, al no tener resuelta ninguna prestación.
- El expediente, , tiene resolución de concesión del Servicio de vivienda tutelada entre 31 de julio de 2008 y 1 de abril de 2018. Se ha corregido el error SGE, y, por tanto, IMSERSO debe abonar el importe mínimo del período resuelto.

Anexos 10, 11 y 12

En las páginas 54 y ss. del Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas se hace referencia a la no coincidencia, debido a la deficiente calidad de la información.

Los beneficiarios que, aunque el Tribunal ha considerado coincidentes, sin embargo, podrían afectar al cálculo del nivel mínimo de protección debido a la falta de coincidencia total de la información reflejada en la aplicación NSISAAD y la base de datos de nuestra comunidad autónoma se recogen en los anexos siguientes:

- **Anexo 10**. Beneficiarios donde la fecha de resolución del PIA es diferente en ambas bases de datos. En el caso de Illes Balears son 2.882 casos.

  Se está revisando la información. El análisis tiene que hacerse caso a caso y en este momento no podemos dar todavía respuesta.

- **Anexo 11**. Beneficiarios donde no coincide el grado de dependencia reconocido, si bien coincide su fecha de resolución PIA. En Illes Balears son 35 casos.

  El Servicio de Dependencia ha revisado los casos este mes de septiembre de 2020, obteniendo los siguientes resultados:

  En 26 casos coincide el grado de dependencia.

  En 9 casos no coincide el grado de dependencia entre SGE y la base de datos autonómica, por diversos motivos: ciclos de vida no correctos, revisiones de grado que sólo constan en una base de datos.

  Se está procediendo a la depuración de los 9 expedientes.

Av. de Gabriel Alomar i Villalonga, 33
07006 Palma
Tel. 971 17 77 01
secretariadgad@dgad.caib.es

https://vd.caib.es/1600684816229-233433043-246166565484512149 1

Se adjunta fichero Excel indicando los expedientes que todavía tienen problema de concordancia de grado y los motivos. “Anexo 11 respuesta CA I Balears NO coincidencia grado (20200920)”.

- **Anexo 12**. Beneficiarios donde coincidiendo su fecha de resolución PIA y su grado de dependencia reconocido, sin embargo, no coincide la fecha de resolución del grado de dependencia. Para Illes Balears son 3.151 casos.

  Se está revisando la información. El análisis tiene que hacerse caso a caso y en este momento no podemos dar todavía respuesta.

Anexo 13

El Tribunal de Cuentas informa de la existencia de 2.367 casos recogidos en NSISAAD no obrantes en la base de datos de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

En relación con este anexo, los técnicos de informática de la Dirección General han cruzado los dos ficheros a fecha de hoy. Se ha actualizado la información y todos los casos ya figuran en las dos bases de datos.

Se adjunta fichero Excel denominado “Anexo 13 respuesta CA Illes Balears...”, en el que constan las personas existentes en nuestra base de datos, su fecha de creación y desde dónde se crearon (todos migrados de GCA2). De todos ellos había 17 casos con error en DNI.

Anexo 14

En este anexo se recogían por parte del Tribunal de Cuentas los beneficiarios de prestaciones que figuran en la base de datos de la comunidad autónoma de Illes Balears y, sin embargo, no figuran en dicha situación en la aplicación NSISAAD. (Cuadro núm. 9, pág. 56 del Informe)

En relación con este anexo, los técnicos de informática han cruzado la información con IMSERSO con datos actualizados y ya constan todos los casos, un total de 1.333, en las dos bases de datos.

https://vd.caib.es/1600684816229-233433043-246166565484512149 1

Av. de Gabriel Alomar i Villalonga, 33
07006 Palma
Tel. 971 17 77 01
secretariadgad@dgad.caib.es

Palma, 21 de septiembre de 2020

El jefe de Departamento de Atención a la Dependencia

Josep Manuel Quevedo García

https://vd.caib.es/1600684816229-233433043-246166565484512149 1

Av. de Gabriel Alomar i Villalonga, 33
07006 Palma
Tel. 971 17 77 01
secretariadgad@dgad.caib.es

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

Versión imprimible del documento. La integridad de este documento puede comprobarse en la sede electrónica del Gobierno de Cantabria, a través de https://verificacsv.cantabria.es/verificacsv/?codigoVerificacion=A0600AnmoY7HpgxeKS5X8md-L5DTJLYdAU3n8j

GOBIERNO de CANTABRIA

Instituto Cántabro de Servicios Sociales

Cantabria Camino Lebaniego

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL «INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICOFINANCIERA 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

El anteproyecto de informe de fiscalización contempla las recomendaciones dirigidas a las Comunidades Autónomas y, entre ellas, las relativas a la Comunidad Autónoma de Cantabria. A tales recomendaciones se presentan las siguientes alegaciones.

PRIMERO. El anteproyecto menciona que, entre el período comprendido entre el 1/01/2007 y el 31/12/2018, en Cantabria existen 77 beneficiarios fallecidos en situación de alta y, como consecuencia de ello se efectúa la siguiente recomendación:

> *"los órganos competentes de las Comunidades Autónomas deben proceder, con carácter inmediato, a la actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial (fallecimiento de beneficiarios, modificaciones de reconocimientos de grado y nivel, modificaciones en las prestaciones concedidas,...), con el fin de que el citado Sistema de Información responda a las finalidades para las que fue creado y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia."*

La Comunidad Autónoma de Cantabria cruza mensualmente los datos de los beneficiarios activos del SAAD con los datos de fallecidos que remiten mensualmente el INE y el Ministerio de Justicia. Con las personas fallecidas detectadas se procede a la suspensión del PIA mediante resolución por fallecimiento y al cierre del expediente. Las variaciones habidas en los distintos expedientes (fallecimientos, altas, cambios de Grado, cambios de PIA, etc...) se remiten de forma constante y continua al NSISAAD por lo que en las bases de datos de nuestro Sistema de Gestión (SIPSS) no existe tal circunstancia señalada. La información que Cantabria remite en la actualidad al NSISAAD como anteriormente al antiguo SISAAD está siempre actualizada y responde a la realidad del momento, por lo que la anomalía que señala el anteproyecto en relación con la existencia de beneficiarios fallecidos que siguen de alta en el sistema no es imputable a esta Comunidad, y no encontramos una explicación verosímil que lo explique salvo los problemas surgidos antaño con los datos del antiguo SISAAD y en la transición de éstos

Versión imprimible del documento. La integridad de este documento puede comprobarse en la sede electrónica del Gobierno de Cantabria, a través de https://verificacsv.cantabria.es/verificacsv/?codigoVerificacion=A0600AnmoY7HpgxeKS5X8md-L5DTJLYdAU3n8j

desde el SISAAD al NSISAAD. En todo caso, el conocimiento concreto de los beneficiarios afectados podría permitir encontrar una explicación a esta anomalía.

SEGUNDO. El anteproyecto menciona que existían en Cantabria 1.026 beneficiarios que figuran reflejados en la aplicación informática NSISAAD, con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO, sin que hayan podido ser localizados en las bases de datos facilitadas.

Resulta igualmente incomprensible que puedan existir beneficiarios en el NSISAAD que no figuren en las bases de datos de nuestro Sistema de gestión (SIPSS). Si hay beneficiarios que no están en nuestras bases de datos es que o nunca han sido nuestros o que han sido trasladados a otras CCAA y tal circunstancia no ha sido registrada en el NSISAAD. Cabría imaginar beneficiarios que alguna CCAA haya efectuado un traslado a Cantabria pero que el expediente no haya llegado a Cantabria.

Es factible suponer que estos beneficiarios que figuran en el NSISAAD y no aparecen en las bases de datos facilitadas por Cantabria sean las mismas personas que las señalados en la recomendación tercera; es decir, beneficiarios que figuran en Cantabria pero no en el NSISAAD, probablemente esta anomalía sea provocada por fallos y/o errores en los descriptores de identificación de los beneficiarios; por ejemplo, errores en el DNI, menores de edad sin DNI, … que en los cruces de datos no han sido detectados. No obstante, el conocimiento concreto de los beneficiarios señalados podría permitir encontrar una explicación a esta anomalía.

TERCERO. El anteproyecto menciona que existían en Cantabria 1.081 beneficiarios que figuran como perceptores de prestaciones derivadas de la situación de dependencia sin que hayan podido ser localizados en la aplicación informática NSISAAD.

Como ha sido comentado, nuestras bases de datos completas han sido remitidas en su totalidad por lo que cabe deducir que la base de datos del NSISAAD no está actualizada. Cuando se transfieren datos desde las CCAA al NSISAAD se hace a través de un servidor de entrada que verifica la inexistencia de errores y que todos los campos de información están completos, si hubiera registros incompletos o erróneos el sistema devuelve un error y el proceso de interrumpe; en caso contrario, la información se procesa y se consolida en un segundo Servidor; las CCAA no tenemos conocimiento de los posibles errores en esta fase de consolidación de la información por lo que cabe la posibilidad que registros de beneficiarios remitidos en su momento no hayan quedado registrados en esta segunda fase.

Como ha sido señalado anteriormente, es factible suponer que estos beneficiarios que figuran en las bases de datos de Cantabria y no aparecen en el NSISAAD sean las mismas personas, y probablemente esta anomalía sea provocada por fallos y/o errores en los descriptores de identificación de los beneficiarios; por ejemplo, errores en el DNI, menores de edad sin DNI, …

Versión imprimible del documento. La integridad de este documento puede comprobarse en la sede electrónica del Gobierno de Cantabria, a través de https://verificacsv.cantabria.es/verificacsv/?codigoVerificacion=A0600AnmoY7HpgxeKS5X8md-L5DTJLYdAU3n8j

que en los cruces de datos no han sido detectados. No obstante, el conocimiento concreto de los beneficiarios señalados podría permitir encontrar una explicación a esta anomalía.

CUARTO. El anteproyecto menciona que Cantabria no desglosa el gasto en servicios a nivel de capítulo, sino que recogen el importe total de gasto imputado como servicios, contrariamente a lo preceptuado en el artículo 6.3 del Real Decreto 1050/2013.

En la actualidad, la CC.AA. de Cantabria está desglosando el importe del mencionado gasto a nivel de capítulo.

QUINTO. El anteproyecto se refiere, también, a las personas con derecho a prestación que no la están recibiendo en la CC.AA. de Cantabria, estableciéndose los siguientes datos:

CC.AA	Personas con derecho a prestación	Personas con prestación reconocida	Personas con dcho a prestación que no la están recibiendo	% de personas que no reciben prestación y tienen derecho
CANTABRIA	20.401	15.734	4.667	22,88%
TOTAL ESPAÑA	1.304.312	1.054.275	250.037	19,17%

El epígrafe “personas con derecho a prestación que no la están recibiendo” debiera reflejar el nº de beneficiarios que no reciben la prestación por causas imputables a la Administración, sería na expresión de la auténtica lista de espera provocada por la incapacidad de la Administración de hacer efectivo el derecho reconocido; sin embargo, desde los inicios del SAAD desde Cantabria se viene denunciando que en realidad es un “cajón de sastre” que recoge una variedad de circunstancias diferentes (personas que no reciben la prestación porque han renunciado a ella, personas que no reciben la prestación por estar pendientes de entrega de documentación, personas con expedientes resueltos pero con suspensión cautelar de la prestación, etc…) que proyectan una imagen falsa de la realidad del SAAD. En diciembre de 2019, en la Comunidad Autónoma de Cantabria existen 21.354 personas con derecho a prestación, con los siguientes datos:

CC.AA.	Personas con derecho a prestación	Personas que reciben prestación	Personas que renuncian o desisten	Personas en lista de espera	Expedientes resueltos con suspensión cautelar	Sin resolver pendientes documentación / resolución
CANTABRIA	**21.354**	**16.609**	3.412	**586**	83	664
			4.745			

Puede apreciarse que el nº de personas con derecho a los que la Administración por causas imputables a ella aún no ha reconocido prestación es de 586 y no las 4745 personas que constituyen el total.

Versión imprimible del documento. La integridad de este documento puede comprobarse en la sede electrónica del Gobierno de Cantabria, a través de https://verificacsv.cantabria.es/verificacsv/?codigoVerificacion=A0600AnmoY7HpgxeKS5X8md-L5DTJLYdAU3n8j

SEXTO. El anteproyecto menciona que los tiempos medios transcurridos en Cantabria en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia eran los siguientes:

	Días entre solicitud y resolución de grado	Días entre resolución de grado y resolución de reconocimiento de la prestación	Días entre la solicitud y el reconocimiento de la prestación
CANTABRIA	113	197	309
ESPAÑA	213	332	520

En la actualidad estos tiempos medios transcurridos en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia en Cantabria son los siguientes:

	Días entre solicitud y resolución de grado	Días entre resolución de grado y resolución de reconocimiento de la prestación	Días entre la solicitud y el reconocimiento de la prestación
CANTABRIA	**105**	**135**	**246**

TRIBUNAL DE CUENTAS

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 1

ANEXO 3: EXPEDIENTES DONDE NO FIGURAN LAS HORAS DE SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO CONCEDIDAS. (23 registros)

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 4D6C4ED85044D465C6F5F5

En relación al punto *III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas,* que afectan al cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección, en lo referido a expedientes donde no figuran las horas de servicio de ayuda a domicilio concedidas, el Tribunal de Cuentas hace la siguiente consideración:

"Considerando aquellos expedientes cuya única prestación reconocida es un servicio de ayuda a domicilio (o un servicio de ayuda a domicilio complementado con un servicio de teleasistencia) se ha verificado la existencia de un total de 51.585 expedientes donde no figura la información relativa al número de horas concedidas; de los cuales, este Tribunal ha comprobado la existencia de un total de 22.38110 expedientes que han generado, de forma indebida, una liquidación en concepto de nivel mínimo de protección por un importe total de 93.385.607,16 euros.

El IMSERSO debería haber solicitado a las CCAA –como órganos competentes en la materia- la cumplimentación de esta información y, en caso de no facilitarse, proceder a su baja inmediata en la liquidación del nivel mínimo de protección, siempre y cuando esta prestación de servicio de ayuda a domicilio fuese única o reconocida de forma conjunta con un servicio de teleasistencia, de acuerdo con lo que se dispone en el precitado Real Decreto 1051/2013."

Cabe realizar la siguiente alegación.

Los registros que figuran en el Anexo 3 del Anteproyecto de Fiscalización del TC fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión dentro de los trabajos que viene realizando el IMSERSO de Calidad Periódica, ticket nº 40.501 de fecha 16/03/2020.

Estos registros han sido revisados por los órganos gestores y realizadas las correspondientes modificaciones, quedando pendiente de corregir por nuestra parte algún expte. que ha presentado incidencias. De las actuaciones realizadas y de los registros pendientes se ha enviado información al IMSERSO.

Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

Anexo 3 T.C._____23 registros = 23 exptes.

Ticket nº 40.501 IMSERSO_____28 registros = 23 exptes.

Se adjunta anexo 3 con el detalle por expediente.

Se adjunta documento PDF del ticket de Servicio con las actuaciones realizadas.

LA VICECONSEJERA DE

PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 4D6C4ED85044D465C6F5F5

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 2

ANEXO 4 EXPEDIENTES SIN PRESTACIÓN RECONOCIDA O SIN RESOLUCIÓN PIA (407 registros).

En relación al punto *III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas,* que afectan al cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección, en lo referido a expedientes sin prestación reconocida o sin resolución PIA, el Tribunal de Cuentas hace la siguiente consideración:

"Este Tribunal ha verificado la existencia de 14.03011 expedientes que no disponen de una prestación reconocida o, que, no disponen de la fecha de su resolución PIA (en algunos expedientes no consta ninguna de las dos situaciones) y, sin embargo, el IMSERSO ha procedido a la liquidación del nivel mínimo de protección por un importe global, estimado por este Tribunal, en 42.871.083,37 euros.

En consecuencia, el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA dicho importe ya que, según se recoge en la información del NSISAAD, el derecho del beneficiario aún no sería efectivo porque al no disponer de una prestación reconocida o no contar con una resolución de su PIA no debería encontrarse percibiendo una prestación del Sistema.

Cabe realizar la siguiente alegación:

Los 407 expedientes se encuentran sin resolución PIA o esta es posterior al 31/12/2018 salvo el exp. SISAAD08-16/327605/2016-36.

Del total de expedientes, 367 se encuentran incluidos en la petición de soporte 35.559, sobre calidad de datos, de fecha 21/06/2019, emitida por el IMSERSO, contestada en diferentes fechas y estado a fecha del presente informe: En valoración por parte del IMSERSO.

Anexo 4 T.C._____407 registros = 407 exptes.

Ticket nº 35.559 IMSERSO_____1.976 registros = 1.976 exptes.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 3566EDEEF5D8534D30B8B8

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

Se acompaña fichero con el detalle por expediente.

Se adjunta documento PDF del ticket de Servicio con las actuaciones realizadas.

LA VICECONSEJERA DE

PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 3566EDEEF5D8534D30B8B8

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 3

ANEXO 5: EXPEDIENTES DUPLICADOS (21 registros).

En relación al punto *III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas,* que afectan al cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección, en lo referido a expedientes duplicados, el Tribunal de Cuentas hace la siguiente consideración:

"Asimismo se ha verificado la existencia de expedientes duplicados en la aplicación informática NSISAAD, ……"

"Estas situaciones han provocado un exceso de financiación, en concepto de nivel mínimo de protección, del IMSERSO a las CCAA implicadas, cuya estimación asciende a un total de 11.324.928,40 euros, derivado de un total de 713 beneficiarios (correspondientes a 1.43612 expedientes)."

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): F97735E747E7C342C6C3ED

Cabe realizar la siguiente alegación:

Los registros que figuran en el Anexo 5 del Anteproyecto de Fiscalización del Tribunal de Cuentas fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión, dentro de los trabajos que viene realizando el IMSERSO de Calidad Periódica, ticket nº 40.683 de fecha 31/03/2020.

Estos registros han sido revisados y se ha comunicado la información correspondiente al IMSERSO para su regularización. El ticket se encuentra en valoración desde el 23/09/2020, pendiente de que la información enviada sea revisada por parte del IMSERSO.

En el Anexo 5 del TC hay dos registros que no están en el ticket, se ha procedido a su revisión y sólo en el primer caso se trata de una duplicidad, en el segundo caso no existe duplicidad.

Anexo 5 T.C._____21 registros = 10 exptes.

Ticket nº 40.683 IMSERSO_____8 exptes.

Se adjunta anexo 5 con el detalle por expediente.

Se adjunta documento PDF del ticket de Servicio con las actuaciones realizadas.

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 4

ANEXO 6: EXPEDIENTES CUYA ÚNICA PRESTACIÓN RECONOCIDA ES UN SERVICIO DE TELEASISTENCIA (13 registros).

En relación al punto *III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas,* que afectan al cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección, en lo referido a expedientes cuya única prestación reconocida es un servicio de teleaistenicia, el Tribunal de Cuentas hace la siguiente consideración:

"De conformidad con lo preceptuado en el artículo 22.1 de la Ley de Dependencia, el servicio de teleasistencia es aquel que "(…) facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento".

Tal como se indicó en el Informe n.º 977, a efectos de la aplicación informática SISAAD el servicio de teleasistencia se considera complementario del resto de prestaciones recogidas en el catálogo del Sistema y, en el caso de aquellos beneficiarios cuyo PIA solo recoja el derecho a percibir este servicio, no genera liquidación del nivel mínimo de protección.

Sin embargo, los trabajos de fiscalización han permitido verificar que, sobre un total de 28.583 expedientes que se encuentran en esta situación, 42113 tienen liquidaciones de nivel mínimo por un importe total acumulado de 914.697,02 euros, abonado de forma indebida a las CCAA, perdurando por tanto esta incidencia que ya fue recogida en el mencionado Informe n.º 977."

Cabe realizar la siguiente alegación:

Los 13 expedientes que figuran en el Anexo 6 del Anteproyecto de Fiscalización del Tribunal de Cuentas fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión, dentro de los trabajos que viene realizando el IMSERSO de Calidad Periódica, petición de soporte nº 40.568 de fecha 23/03/2020 contestada el 03/09/2020, estado a fecha del presente informe: Resuelto.

Se acompaña fichero con el detalle por expediente.

Se adjunta documento PDF del ticket de Servicio con las actuaciones realizadas.

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 6C53B8E1D7E156E2F0E253

Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

ALEGACIÓN Nº 5

ANEXO 7:

- **RELACIÓN DE EXPEDIENTES CON IMPORTES EXCESIVOS EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN (3.487 registros)**
- **IMPORTE SUPERIOR CUANTÍA MÁXIMA (448 registros)**

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 4EE4CFF9F53035EDB2B1B2

En relación al punto *III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas,* que afectan al cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección, en lo referido a expedientes con importes excesivos e importe superior a la cuantía máxima, el Tribunal de Cuentas hace la siguiente consideración:

"Asimismo, se ha procedido a recalcular la liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO desde el inicio de la aplicación de la Ley de Dependencia hasta el 31 de diciembre de 2018 (o hasta la fecha de fallecimiento de los beneficiarios en el caso de ser esta anterior) tomando como muestra aquellos expedientes que presentaban tan solo uno o dos registros en la aplicación informática SISAAD (v.gr.: revisión de la situación de dependencia, revisión de la prestación, recursos interpuestos,…), debido al elevado volumen de expedientes en esta situación.

Para dicho cálculo se han tomado como referencia las indicaciones recogidas en el manual operativo del aplicativo GEC facilitado por el IMSERSO donde se contienen, entre otros, los criterios para la determinación de la fecha de devengo del derecho de acceso a la prestación (referencia para el inicio del cálculo del nivel mínimo de protección).

Como resultado de dichos cálculos, se ha verificado la existencia de 125.56214 expedientes donde, de acuerdo con los cálculos realizados por este Tribunal en base a la información obrante en la base de datos certificada por el IMSERSO, se han liquidado importes excesivos en concepto de financiación del nivel mínimo de protección, por un importe estimado en 106.984.846,33 euros.

De dichos expedientes, un total de 2.725 expedientes, liquidados por 2.308.776,04 euros, corresponden a situaciones donde el beneficiario falleció con anterioridad a la fecha del devengo de la financiación del nivel mínimo de protección, motivo por el cual no se debería haber liquidado importe alguno por este concepto.

Adicionalmente, se ha comprobado la existencia de 5.82315 expedientes donde el importe liquidado ha sido superior a las cuantías máximas previstas para cada grado y nivel de dependencia en la DT décima del Real Decreto-ley 20/2012, ascendiendo a 17.225.175,49 euros el importe liquidado indebidamente. En dicho cálculo se ha tenido en cuenta el importe liquidado por el IMSERSO y la cuantía a pagar por grado y nivel desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia (de acuerdo con su calendario de aplicación progresiva) obteniendo por diferencias las cuantías abonadas excesivamente."

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 4EE4CFF9F53035EDB2B1B2

Cabe realizar la siguiente alegación:

- Respecto a los 3.487 expedientes con **importes excesivos**, se han realizado distintos seguimientos, en concreto:

  10 expedientes fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión en concepto de Ajuste de Nivel Mínimo, petición de soporte nº 38.312 de fecha 13/11/2019, respondido en fecha 17/04/2020, estado a fecha del presente informe: Resuelto.

  3.341 expedientes fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión en concepto de Calidad periódica, petición de soporte nº 40.599 de fecha 23/03/2020, (incluyendo los 10 expedientes remitidos en soporte nº 38.312) se trasladó al IMSERSO la necesidad de ampliar la información, definir los criterios, proceso de trabajo y de comunicación, para abordar este y sucesivas peticiones. Estado a fecha del presente informe: Pendiente de información.

  146 expedientes no hemos recibido solicitud de información ni tenemos constancia de los importes de liquidación que figuran en las bases de datos del IMSERSO, no tenemos constancia de liquidación excesiva de importes.

  Se acompaña fichero con el detalle por expediente.

  Se adjuntan documentos PDF de los tickets de Servicio con las actuaciones realizadas.

  -En cuanto a 448 los expedientes de **importe superior** a la cuantía máxima:

  133 expedientes fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión en concepto de Ajuste de Nivel Mínimo, petición de soporte nº 33.787 de fecha 10/04/2019, respondido en diversas comunicaciones, se traslada al IMSERSO la necesidad revisar las cuantías de liquidación atendiendo a la fecha de petición de datos. Estado a fecha del presente informe: Pendiente de información.

  9 expedientes fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión en concepto de Ajuste de Nivel Mínimo, petición de soporte nº 38.312 de fecha 13/11/2019, respondido en fecha 17/04/2020, estado a fecha del presente informe: Resuelto.

  441 expedientes fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión en concepto de Calidad periódica, petición de soporte nº 40.599 de fecha 23/03/2020, se trasladó al IMSERSO la necesidad de ampliar la información, definir los criterios, proceso de trabajo y de comunicación, para abordar este y sucesivas peticiones. Estado a fecha del presente informe: Pendiente de información.

Castilla-La Mancha

Existen expedientes incluidos en varias peticiones de información. Se acompaña fichero con el detalle por expediente.

Tickets IMSERSO

Ticket nº 33.787_____133 exptes.

Ticket nº 38.312_____484 exptes.

Ticket nº 40.599_____3.782 exptes.

Total_____4.399 exptes.

Anexo 7 TC _____3.935 expedientes (3.784 exptes. coinciden con los tickets y 151 exptes. del TC no están en Tickets).

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 4EE4CFF9F53035EDB2B1B2

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 6

ANEXO 8: BENEFICIARIOS FALLECIDOS INCLUIDOS EN LA BASE DE DATOS DEL SISAAD.

- **FALLECIDOS ANTES DE 2007 (2 registros)**
- **FALLECIDOS DESDE DE 2007 (73 registros)**

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): B841B17163C5C54D42ED71

En relación al punto *III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas,* que afectan al cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección, en lo referido a beneficiarios fallecidos incluidos en SISAAD, el Tribunal de Cuentas hace la siguiente consideración:

"Este Tribunal también ha verificado la existencia de personas fallecidas que, sin embargo, se encontraban de alta en la aplicación informática NSISAAD como beneficiarias de prestaciones y, en consecuencia, el IMSERSO procedió a la liquidación de importes en concepto de nivel mínimo de protección."

Cabe realizar la siguiente alegación:

-Se ha procedido a la revisión de los 2 registros fallecidos antes de 2007, en ambos casos la información del fallecimiento facilitada por el Tribunal de Cuentas no coincide con la información que consta en nuestros sistemas.

Se adjunta información detallada en el anexo 8.

-Se ha procedido a la revisión de los 73 registros fallecidos desde 2007, habiendo encontrado las siguientes incidencias:

- 48 registros ya han sido archivados por parte de esta C.A.:
  - En 19 de ellos no existe información del fallecimiento en NSISAAD procedentes de los cruces mensuales INE/Justicia, la fecha del fallecimiento se ha obtenido de las cargas masivas y automatizadas de fallecidos en SAAD realizadas por el Servicio de Informática de la JCCM.
  - 29 registros se han archivado cuando se ha tenido conocimiento del fallecimiento a través de los cruces INE/JUSTICIA, siendo las fechas de los cruces muy posteriores a las fechas de fallecimiento. A 31/12/2018 estos exptes. se encontraban activos en nuestro sistema y en NSISAAD porque no existía información del fallecimiento.
- 2 registros se han archivado en nuestros sistemas, pero presentan incidencias que estamos intentando solucionar.
- 16 registros continúan activos en SAAD-CLM y en NSISAAD porque en ninguno de los dos sistemas consta información de la Fecha Baja INE/Justicia o Fecha Cruce INE/Justicia que indica el Tribunal de Cuentas en el anexo. Consultados estos exptes. en las distintas aplicaciones disponibles en nuestra C.A se ha comprobado que efectivamente están fallecidos y vamos a proceder al archivo.

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

- 5 registros actualmente continúan activos en SAAD-CLM porque no se ha cargado en nuestro sistema la fecha del fallecimiento enviada por el IMSERSO en el cruce INE/Justicia del 17/03/2020, detectado este error se va a proceder al archivo de los exptes.
- 1 registro tiene informada la fecha cruce en SAAD-CLM y en NSISAAD pero no se ha archivado, se va a proceder al archivo.
- 1 registro continúa activo en SAAD-CLM y en NSISAAD, en ninguno de los dos sistemas consta información de la Fecha Baja INE/Justicia o Fecha Cruce INE/Justicia que indica el Tribunal de Cuentas en el anexo, tampoco en las aplicaciones disponibles en nuestra C.A. Debe existir error en los datos del Tribunal de Cuentas puesto que esta persona presentó solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia en 2016, en 2018 Revisión PIA y actualmente está recibiendo una Prestación Económica Vinculada al Servicio de Ayuda a Domicilio y la última nómina justificada y abonada ha sido la del mes de agosto de 2020, por lo que no es posible que esté fallecida desde 29/01/2011.

Se adjunta anexo 8 con información detallada de cada expte.

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): B841B17163C5C54D42ED71

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 7

ANEXO 9 EXPEDIENTES CON SALDO ACUMULADO NEGATIVO (2 registros).

En relación al punto *III.2.1.2.b) Resultados de los cruces de información efectuados por el Tribunal de Cuentas,* que afectan al cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección, en lo referido a expedientes con saldo acumulado negativo, el Tribunal de Cuentas hace la siguiente consideración:

"Asimismo, se ha verificado la existencia de un total de 246 expedientes cuyo importe liquidado a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, presenta un saldo acumulado negativo por una cuantía total de 220.507,30 euros.

Si bien el número de expedientes se ha reducido en relación con los identificados en el Informe n.º 977 (6.631 expedientes), esta situación evidencia la persistencia de este defecto de gestión en el NSISAAD, ya que de acuerdo con el procedimiento de cálculo del nivel mínimo de protección el importe a abonar podría resultar cero, pero nunca negativo."

Cabe realizar la siguiente alegación:

Los 2 expedientes que figuran en el Anexo 9 del Anteproyecto de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión, dentro de los trabajos que viene realizando el IMSERSO de Calidad Periódica, petición de soporte nº 40.536 de fecha 18/03/2020. El estado a fecha del presente informe: En valoración por parte del IMSERSO de la información enviada el 14/09/2020.

Se adjunta anexo 9 con el detalle por expediente.

Se adjunta documento PDF del ticket.

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): F333562B74EB66B2EEB2E1

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 8

ANEXO 10: EXPEDIENTES CON DIFERENTE FECHA DE RESOLUCIÓN PIA EN NSISAAD/CCAA (274 registros).

ANEXO 11: EXPEDIENTES DONDE NO COINCIDE SU GRADO DE DEPENDENCIA RECONOCIDO EN NSISAAD/CCAA (30 registros).

ANEXO 12: EXPEDIENTES DONDE NO COINCIDE LA FECHA DE RESOLUCIÓN DE GRADO DE DEPENDENCIA EN NSISAAD/CCAA (45 registros).

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): B172CF717872EB63F57850

En relación a la información que presenta el Tribunal de Cuentas en el Anteproyecto de Fiscalización referente a las discrepancias o incidencias en los beneficiarios de prestaciones de dependencia a 31/12/2018 reflejada en el cuadro nº 7 del Anteproyecto:

"De acuerdo con lo reflejado en el cuadro anterior, se observa la coincidencia de un total de 877.117 beneficiarios recogidos en los diferentes sistemas de información, si bien, se ha verificado que la información relativa a una parte importante de estos beneficiarios (un total de 199.956 expedientes) no es totalmente coincidente, debido a la deficiente calidad de la información remitida (v.gr.: nombre, apellidos, utilización de abreviaturas, distintas fechas de resolución…). No obstante, este Tribunal ha considerado que, razonablemente, corresponden a los mismos beneficiarios, si bien, el IMSERSO debería analizar estas situaciones ya que, en determinadas ocasiones, podría repercutir en el cálculo del nivel mínimo de protección abonado por la AGE a las CCAA, evidenciando la falta de compatibilidad entre los distintos sistemas de información existentes, contrariamente a la pretensión recogida en el artículo 37.1 de la Ley de Dependencia.

Los beneficiarios que, si bien este Tribunal ha considerado coincidentes, sin embargo podrían afectar al cálculo del nivel mínimo de protección debido a la falta de coincidencia total de la información reflejada en la aplicación NSISAAD y las bases de datos de las CCAA son los siguientes:

- *Se han detectado 144.30818 beneficiarios donde la fecha de resolución del PIA es diferente en ambas bases de datos (NSISAAD/CA).*
- *Se han observado 4.66519 beneficiarios donde no coincide el grado de dependencia reconocido, si bien coincide su fecha de resolución del PIA.*
- *Asimismo, se han detectado 50.98320 beneficiarios donde coincidiendo su fecha de resolución del PIA y su grado de dependencia reconocido, sin embargo, no coincide la fecha de resolución del grado de dependencia*

Cabe realizar las siguientes alegaciones:

Los registros que figuran en el Anexo 10 del Anteproyecto de Fiscalización del Tribunal de Cuentas fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión dentro

Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

de los trabajos que viene realizando el IMSERSO de Calidad Periódica, ticket nº 39.862 de fecha 17/02/2020.

Estos registros han sido revisados y enviada la correspondiente información al IMSERSO.

Anexo 10 TC_____ 274 registros = 274 exptes.

Ticket nº 39.862_____1.427 registros = 274 exptes.

De los 274 exptes. enviados, existían discrepancias en las fechas de resolución PIA en 55 exptes., dichas fechas ya han sido corregidas tanto en nuestro sistema como en NSISAAD.

Con fecha 29/07/2020 el ticket ha quedado resuelto.

Los registros que figuran en el Anexo 11 del Anteproyecto de Fiscalización del Tribunal de Cuentas fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión dentro de los trabajos que viene realizando el IMSERSO de Calidad Periódica, ticket nº 39.884 de fecha 17/02/2020.

Anexo 11 TC_____30 registros = 30 exptes.

Ticket nº 39.884_____117 registros = 30 exptes.

De los 30 exptes. enviados existían discrepancias en el grado de dependencia reconocido en 5 exptes., ya han sido enviados los datos correctos al IMSERSO.

Con fecha 21/09/2020 el ticket ha quedado resuelto.

Los registros que figuran en el Anexo 12 del Anteproyecto de Fiscalización del Tribunal de Cuentas fueron remitidos por el IMSERSO a esta Comunidad Autónoma para su revisión dentro de los trabajos que viene realizando el IMSERSO de Calidad Periódica, ticket nº 39.933 de fecha 17/02/202.

Anexo 12 TC_____ 45 registros = 45 exptes.

Ticket nº 39.933_____133 registros = 45 exptes.

De los 45 exptes. enviados existían discrepancias en la fecha de resolución de grado de dependencia en 8 exptes., dichas fechas ya han sido corregidas tanto en nuestro sistema como en NSISAAD.

Con fecha 20/04/2020 el ticket ha quedado resuelto.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): B172CF717872EB63F57850

Castilla-La Mancha

Se adjuntan anexo 10, anexo 11 y anexo 12 con el detalle por expediente.

Se adjunta PDF de cada uno de los tickets.

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): B172CF717872EB63F57850

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 9

ANEXO 13 BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN NSISAAD CON LIQUIDACIÓN DE NIVEL MÍNIMO, QUE NO FIGURAN EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LAS CCAA (629 registros).

En relación a la información que presenta el Tribunal de Cuentas en el Anteproyecto de Fiscalización referente a beneficiarios existentes en NSISAAD que no figuran en los sistemas de información de las CC.AA, reflejada en el cuadro nº 8 del Anteproyecto:

"Beneficiarios que figuran reflejados en la aplicación informática NSISAAD, con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO, sin que hayan podido ser localizados en las bases de datos facilitadas por las CCAA."

Cabe realizar la siguiente alegación:

Con fecha 05/08/2020 esta Comunidad Autónoma ha recibido ticket nº 42.442 por parte del IMSERSO dentro de los trabajos que viene realizando de Calidad Periódica, para la revisión de exptes. que presentan esta incidencia, con un total de 2.508 exptes., a fecha de hoy nos encontramos en proceso de revisión de dichos exptes.

Se adjunta PDF ticket IMSERSO.

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 5A335377CA33B1E430EDF6

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

Castilla-La Mancha

ALEGACIÓN Nº 10

ANEXO 14 BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LAS CCAA QUE NO FIGURAN EN NSISAAD (2.480 registros).

En relación a la información que presenta el Tribunal de Cuentas en el Anteproyecto de Fiscalización referente a beneficiarios existentes en NSISAAD que no figuran en los sistemas de información de las CC.AA, reflejada en el cuadro nº 9 del Anteproyecto:

"Beneficiarios que figuran en las bases de datos de las CCAA como perceptores de prestaciones derivadas de la situación de dependencia sin que hayan podido ser localizados en la aplicación informática NSISAAD."

Cabe realizar la siguiente alegación:

Con fecha 05/08/2020 esta Comunidad Autónoma ha recibido ticket nº 42.442 por parte del IMSERSO dentro de los trabajos que viene realizando de Calidad Periódica, para la revisión de exptes. que presentan esta incidencia, con un total de 2.508 exptes., a fecha de hoy nos encontramos en proceso de revisión de dichos exptes.

Se adjunta PDF ticket IMSERSO.

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 6F71F342C9B439CAAFE433

Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

ALEGACIÓN Nº 11

TIEMPOS MEDIOS TRANSCURRIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE DEPENDENCIA.

En cuanto a la información que aparece en este informe referida a los tiempos medios de tramitación, en el que se indica que Castilla La Mancha está en una media de 557 días entre la fecha de la solicitud y el reconocimiento de la prestación, cabe alegar que disponemos de información distinta a este respecto facilitada por el IMSERSO.

En los distintos momentos en los que esta Comunidad Autónoma ha necesitado conocer información sobre tiempos medios, al no tener sistema propio de gestión, se ha solicitado al IMSERSO a través de tickets de servicio. En la tabla que se adjunta más abajo se puede ver que a 31/12/2018 el tiempo medio de tramitación estaba en 10 meses (300 días), tiempo medio inferior al indicado en el cuadro 23 del Anteproyecto.

Así mismo el informe elaborado por la Asociación de Directores y Gerentes en Servicios Sociales de diciembre de 2019, arrojaba el dato de que el tiempo medio de tramitación de un expediente en Castilla La Mancha era de 292 días, cifra igualmente inferior a la mostrada en el Anteproyecto.

Se adjunta tabla con información de los tiempos medios en Castilla La Mancha, según los datos facilitados en los distintos tickets de servicio:

Documento Verificable en www.jccm.es mediante Código Seguro de Verificación (CSV): CF504E30F648B8D7C3AF69

TIEMPOS MEDIOS DE ESPERA DESDE LA SOLICITUD HASTA EL RECONOCIMIENTO DE GRADO CON DERECHO A ATENCIÓN

PROVINCIA	MESES/ Diciembre 2014	MESES/ Julio 2015	MESES/ Abril 2016	MESES/ Agosto 2016	MESES/ Noviembre 2016	MESES/ Abril 2017	MESES/ Julio 2017	MESES/ Diciembre 2017	MESES/ Abril 2018	MESES/ Agosto 2018	MESES/ Diciembre 2018
ALBACETE	10,3	4,1	3,24	3,84	3,95	3,65	3,76	5,38	6,35	5,94	6,05
CIUDAD REAL	6,63	4,51	3,01	4,46	4,56	3,71	3,86	4,49	5,08	4,78	4,69
CUENCA	6,1	4,02	3,61	4,25	4,48	4,25	4,17	3,19	3,55	3,53	3,48
GUADALAJARA	9,63	6,72	5,28	6,09	6,31	5,78	5,74	6,29	6,93	6,54	6,49
TOLEDO	9,43	6,39	4,74	6,09	6,12	4,97	4,9	7,14	7,98	7,32	7,25
MEDIA REGIONAL	8,42	5,15	3,98	4,95	5,08	4,47	4,49	5,30	5,98	5,62	5,59

TIEMPOS MEDIOS DE ESPERA DESDE EL RECONOCIMIENTO DE GRADO HASTA EL RECONOCIMIENTO DEL SERVICIO O PRESTACIÓN

PROVINCIA	MESES/ Diciembre 2014	MESES/ Julio 2015	MESES/ Abril 2016	MESES/ Agosto 2016	MESES/ Noviembre 2016	MESES/ Abril 2017	MESES/ Julio 2017	MESES/ Diciembre 2017	MESES/ Abril 2018	MESES/ Agosto 2018	MESES/ Diciembre 2018
ALBACETE	5,5	5,85	4,68	5,1	5,21	4,55	4,29	4,79	5,24	4,01	3,96
CIUDAD REAL	7	4,97	4,39	5,53	5,37	5,19	4,45	5,01	5,75	4,62	4,52
CUENCA	4,8	4,91	3,79	5,05	5,04	4,31	4,55	4,04	4,66	4,05	4,04
GUADALAJARA	3,8	4,41	4,19	4,62	4,67	5,29	4,88	4,58	4,88	3,81	3,81
TOLEDO	9,2	6,84	5,46	5,82	6,06	5,93	6,05	7,14	7,78	5,67	5,73
MEDIA REGIONAL	6,06	5,40	4,50	5,22	5,27	5,05	4,84	5,11	5,66	4,43	4,41

TIEMPOS MEDIOS DE ESPERA TOTALES DESDE LA SOLICITUD HASTA EL RECONOCIMIENTO DEL SERVICIO O PRESTACIÓN

PROVINCIA	MESES/ Diciembre 2014	MESES/ Julio 2015	MESES/ Abril 2016	MESES/ Agosto 2016	MESES/ Noviembre 2016	MESES/ Abril 2017	MESES/ Julio 2017	MESES/ Diciembre 2017	MESES/ Abril 2018	MESES/ Agosto 2018	MESES/ Diciembre 2018
ALBACETE	15,8	9,95	7,92	8,94	9,16	8,2	8,05	10,17	11,59	9,95	10,01
CIUDAD REAL	13,63	9,48	7,4	9,99	9,93	8,9	8,31	9,5	10,83	9,4	9,21
CUENCA	10,9	8,93	7,4	9,3	9,52	8,56	8,72	7,23	8,21	7,58	7,52
GUADALAJARA	13,43	11,13	9,47	10,71	10,98	11,07	10,62	10,87	11,81	10,35	10,3
TOLEDO	18,63	13,23	10,2	11,91	12,18	10,9	10,95	14,28	15,76	12,99	12,98
MEDIA REGIONAL	14,48	10,54	8,48	10,17	10,35	9,53	9,33	10,41	11,64	10,05	10,00

Castilla-La Mancha

Se adjunta relación/pdf de los tickets abiertos en su momento con la petición de datos:

- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #32134 (Cerrado): tiempos medios.
- PAU Castilla-La Mancha - Petición de Soporte #29711(Cerrado): tiempos medios.
- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #27375 (Cerrado): TIEMPOS MEDIOS.
- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #23962 (Cerrado): TIEMPOS MEDIOS.
- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #19399 (Cerrado): TIEMPOS MEDIOS.
- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #16275 (Cerrado): TIEMPOS MEDIOS.
- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #10168 (Cerrado): TIEMPOS MEDIOS.
- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #7787 (Cerrado): TIEMPOS MEDIOS
- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #4596 (Cerrado): PETICIÓN DE DATOS.
- PAU Castilla-La Mancha Petición de Soporte #3919 (Cerrado): PETICIÓN DE DATOS.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): CF504E30F648B8D7C3AF69

LA VICECONSEJERA DE
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Ana Saavedra Revenga
Cargo: Viceconsejera de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia

Fdo.: Ana Saavedra Revenga

Viceconsejería de Promoción de la
Autonomía y Atención a la Dependencia
Consejería de Bienestar Social
Avda. de Francia, 4
45071 Toledo

Tfno.: 925 247 429
e-mail: viceconsejeria.dependencia@jccm.es

www.castillalamancha.es

ALEGACIÓN APARTADO III.2.5.2. "MEDIDAS ADOPTADAS" DEL ANTEPROYECTO DE 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

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): ED4EC5F5B1F6E274EDEB4B

Respecto al estado de ejecución de los créditos del FEEDEE y el procedimiento de reintegro iniciado por el IMSERSO en el ejercicio 2013 cabe alegar que:

La cantidad reintegrada por importe de 120.148 € fue el resultado de la diferencia entre el importe solicitado en dicho procedimiento de reintegro por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, por importe de 542.799,34 € y los compromisos pendientes de ejecución a 31 de diciembre de 2009, cuyo importe era de 422.651,52 €.

Estos remanentes de crédito procedentes de gastos comprometidos fueron incorporados al ejercicio siguiente, 2010, según establece el artículo 56 1.b) del Decreto Legislativo 1/2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla La Mancha *("Podrán incorporarse a los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente: Los créditos para operaciones corrientes que amparen compromisos de gastos contraídos antes del último mes del ejercicio presupuestario y que, por causas justificadas, no hayan podido realizarse durante el mismo).*

Al ser compromisos asumidos que derivaban de la contratación de servicios de estancias residenciales cuya facturación y reconocimiento de la obligación se producía tras la acreditación documental de la prestación del servicio, en el mes de diciembre de 2009 se facturaron y obligaron los servicios prestados correspondientes al periodo comprendido del 1 al 13 de diciembre, quedando pendiente el periodo restante puesto que no pudieron ser emitidas las facturas justificativas. Se recoge en la LGP el principio o la regla del servicio hecho, al disponer que, si las obligaciones de la Hacienda Pública tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación, ésta se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o del derecho del acreedor.

Por ello, las obligaciones contraídas en el ejercicio 2010 son justificativas del gasto adquirido en 2009, pues se corresponden con los servicios prestados del 14 al 31 de diciembre de 2009 y mantienen al igual que las anteriores obligaciones el carácter finalista adquirido, habiendo sido tramitadas por un importe de 403.107,66 €, según se indica a continuación:

Número del Expediente	Posición presupuestaria	Texto	Acreedor	Importe	Fecha contabilización
2700011968	G/313D/24502	*DICIEMBRE 2-SELLER-VILLATOBAS-AMPLIACION	491859	9.331,20	12/04/2010
2700011950	G/313D/24502	*DICIEMBRE 2-NTRA SRA DE GRACIA-AJOFRIN	100014004	2.799,36	12/04/2010
2700011956	G/313D/24502	*DICIEMBRE 2-NTRA SRA DE LA NATIVIDAD-GUADAMUR	100017423	5.598,72	12/04/2010
2700011959	G/313D/24502	*DICIEMBRE 2- MAGAN-AMPLIACION	100031465	2.799,36	12/04/2010
2700012463	G/313D/24502	*FAC RESIDENCIA DICIEMBRE/09-ACALIA-MALAGON	100033297	4.665,60	05/04/2010
2700011902	G/313D/24502	*RESID.LA RODA. DICIEMBRE	100051343	55.468,80	31/03/2010
2700012085	G/313D/24502	*FACT DCBRE/2009 RESD NTRA SRA DE LA MERCED	100055683	88.750,08	26/03/2010
2700011969	G/313D/24502	*DICIEMBRE 2-LOS CISNEROS DE YELES-AMPLIACION	100057981	4.665,60	12/04/2010
2700012092	G/313D/24502	*FACT DCBRE/2009 HOTEL MAYORES PUERTOLLANO	100061064	21.772,80	26/03/2010
2700011962	G/313D/24502	*DICIEMBRE 2-SAN ROQUE-ALMOROX-AMPLIACION	100061100	1.866,24	12/04/2010
2700012064	G/313D/24502	*FACT 14-31 DCBRE/2009 RESID. LAS CARMENES	100061970	31.622,40	26/03/2010
2700013535	G/313D/24502	*FACT DCBRE/2009 RESD. MAYORES DE BRAZATORTAS	100062163	4.665,60	14/04/2010
2700012454	G/313D/24502	*FAC RESIDENCIA DICIEMBRE/09-AZUER-DAIMIEL	100063076	25.297,74	05/04/2010
2700011906	G/313D/24502	*OCUP.PLAZAS CASABLANCA 14-31 DIC.09	100063846	23.328,00	29/03/2010
2700012111	G/313D/24502	*FACT NOVBRE/2009 RESD SAN BLAS	100066420	7.776,00	26/03/2010
2700012113	G/313D/24502	*FACT 14-31 DCBRE/2009 RESID. SAN BLAS	100066420	4.665,60	26/03/2010
2700012715	G/313D/24502	*EST.(14-31)DIC./09 CONC.-VILLAMAYOR DE SANTIAGO	100069190	5.702,40	06/04/2010
2700012719	G/313D/24502	*EST.(14-31)DIC./09 AMPL.-VILLAMAYOR DE SANTIAGO	100069190	31.622,40	06/04/2010
2700011965	G/313D/24502	*DICIEMBRE 2-STO CRISTO STA ANA-VILLAFRANCA-AMPLIA	100070514	2.799,36	12/04/2010
2700011893	G/313D/24502	*OCUP.PLAZAS EL PARQUE 14-31 DIC.09	100071314	4.665,60	29/03/2010
2700011971	G/313D/24502	*FACT NOVBRE/2009 NTRA SRA DE PEÑARROYA	100071551	31.104,00	26/03/2010
2700011972	G/313D/24502	*FACT DCBRE/2009 NTRA SRA DE PEÑARROYA	100071551	32.140,80	26/03/2010
				403.107,66	

Por tanto, de la cuantía del reintegro solicitado en el procedimiento inicial por importe de 542.799,34 €, siguiendo el criterio expuesto por el Tribunal de Cuentas, el exceso debe ser calculado sobre las obligaciones reconocidas, 403.107,66 €, siendo el importe total a reintegrar de 139.691,68 €. Habiendo sido devuelto por la Tesorería General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la reclamación inicial de 120.148 €, faltarían por reintegrar 19.543,68 €.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): ED4EC5F5B1F6E274EDEB4B

Firmado digitalmente el 30-09-2020
por Natividad Zambudio Rosa

Fdo. La Secretaria General
de la Consejería de Bienestar Social

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

Junta de Castilla y León
Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Servicios Sociales de Castilla y León

TRIBUNAL DE CUENTAS
Departamento del Area de la Administración
Socio-Laboral y de la Seguridad Social
Padre Damián, 19
28036 Madrid

TRIBUNAL DE CUENTAS
E 202000100003634
14/10/2020 11:44:39
CSV: 18714-25442-64233-53527
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

Mediante el presente escrito se remiten alegaciones al anteproyecto de 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.

Valladolid, a 5 de octubre de 2020
GERENTE DE SERVICIOS SOCIALES

Fdo. Carlos Raúl de Pablos Pérez

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL «INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICOFINANCIERA 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

Supuestos errores en la liquidación del nivel mínimo y problemas de calidad en la información

Desde la página 41 hasta la 57 se señalan diversos problemas en la liquidación del nivel mínimo y de calidad de la información. Se indica que el IMSERSO debería analizar todos los expedientes afectados por las incidencias que se exponen a continuación con el fin de regularizar su situación.

1. **Expedientes con prestación de servicio de ayuda a domicilio, en los que no consta el número de horas (anexo 3) (Pág. 42 del anteproyecto).** Esta información es obligatoria según lo previsto en la Orden SSI/2371/2013, Anexo I.B.

   En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figura un total de 579.

   - En 128 casos se trata de expedientes con información remitida al IMSERSO a partir de 2013, cuando era un dato obligatorio. Ese dato se envió. Si no se hubiera incluido, el envío habría sido rechazado, con error. Por tanto solo podemos interpretar que estamos ante un error de almacenaje por parte de NSISAAD.
   - Los 451 restantes son expedientes con resolución anterior a 2013, y se enviaron cuando ese requisito no era obligatorio.

   El IMSERSO ha solicitado información a esta Comunidad a través de varios ticket de servicio, el primero de ellos el 16/03/2020. No ha sido posible abordar aún este problema por falta de medios ante la crisis sanitaria. Se abordará la solución de este problema próximamente.

2. **Expedientes que no disponen de una prestación reconocida o que no disponen de la fecha de su resolución PIA (anexo 4) (Pág. 42).**

   En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figura un total de 688.

   En nuestras bases de datos consta el envío de la prestación concreta y la fecha de resolución de PIA. Si no se hubieran incluido esos datos, el sistema los hubiera rechazado, es decir, no se habría producido el envío. Además, dado que esos expedientes constan en la base de datos del NSISAAD y se liquidó el nivel mínimo es obvio que recibió la información obligatoria de forma correcta.

Observamos que todos ellos son expedientes de 2008 a 2011, y solo uno de 2012. Está claro que se trata de un problema que se produjo en la migración de SAAD a NSISAAD.

Sobre esta cuestión se viene trabajando con el IMSERSO desde el 21/06/2019. En ese momento el IMSERSO solicitó, a través de un ticket de servicio, que la Comunidad autónoma completara la información perdida de 5.604 expedientes, y que de lo contrario se haría un ajuste del nivel mínimo descontando la cuantía correspondiente a esos expedientes. Esta comunidad respondió (ese mismo día y el 27/08/2019) que se trataba de expedientes muy antiguos, muchos de ellos archivados, de los que se había podido realizar la liquidación correcta del nivel mínimo en su momento, y que el problema estaba ligado a la migración. Por tanto no podía realizar esa supuesta regularización cuando el problema lo había generado el propio IMSERSO. No obstante, esta comunidad no se negaba a colaborar para completar los datos que habían perdido, para lo cual solicitaba que se le proporcionaran información precisa sobre lo que faltara en cada caso.
El IMSERSO se ha negado a proporcionar esa información alegando que a los expedientes les puede faltar información diferente (17/02/2020). No se comprende que eso impida hacer un listado de información pendiente. En cualquier caso, esa respuesta no deja otra solución que mirar todos los expedientes, uno a uno, para lo cual se requiere mucho esfuerzo y tiempo. El 17 de marzo de 2020 se respondió desde esta comunidad señalando que esa tarea no se podía abordar en ese momento por razones obvias y, al día siguiente, el IMSERSO envió una selección de 688 expedientes para completar, que coinciden con el listado del anexo 4 enviado por el Tribunal de Cuentas. La revisión de esos expedientes aún no se ha podido abordar y se realizará próximamente.

A continuación se muestra el contenido detallado de las conversaciones mantenidas entre las unidades técnicas del IMSERSO y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

Petición de Soporte #35561. Expedientes sin PIA válido y cuantía > cero_CYL

Fecha inicio: 21/06/2019

Desde el IMSERSO, sobre 5.604 expedientes, se comunica lo siguiente:

Se adjunta listado de expedientes sin PIA válido para que se liquide nivel mínimo (principalmente por falta de resoluciones de prestación, fechas incompletas y/o expedientes sin horas SAD grabadas) y que tienen cuantías liquidadas históricamente.

Es necesario que revisen los datos mecanizados en los expedientes así como el ajuste estimado.

El mismo día, desde esta comunidad se responde lo siguiente:

Nos ha sorprendido este ticket, por el que entendemos que se quiere hacer un ajuste de nivel mínimo porque no existen datos de resolución.

Si se ha efectuado la liquidación de esos expedientes, parece obvio que el SISAAD tenía toda la información necesaria. Esa falta de información puede deberse a errores en la migración del sistema antiguo al nuevo.

Para proporcionar la información completa que se solicita sería necesario que se nos enviara un listado en el que se especifique, para cada expediente, el dato que falta. De lo contrario tendríamos que entrar expediente a expediente en SGE, para descubrir qué datos faltan, lo cual exigiría un esfuerzo enorme y poco razonable.

El 27/08/2019, después de un análisis de los expedientes, esta comunidad vuelve a solicitar información detallada de lo que falta, para proporcionar al IMSERSO esos datos.

Vemos que la mayoría son casos con baja efectuada, es decir que se trata de casos antiguos que ya no están activos en SISAAD (por fallecimiento, traslado u otras causas). De unos parece que falta solo el PIA, y de otros falta también el Grado.

Al estar cerrados, ¿cuál es el mejor de completar la información? Entiendo que lo ideal es que os pasemos los datos que necesitéis en una Excel, y vosotros lo incorporáis a la base de datos. No se nos ocurre otra solución mejor.

¿Qué datos necesitáis? Entiendo que bastarían los siguientes:

- *Resolución de grado:*
  - *Grado y nivel*
  - *Fecha de resolución*
- *Resolución de PIA*
  - *Prestación(es)*
  - *Fecha de resolución*
  - *Fecha de efectos*

¿Algún dato más?

Ante la falta de respuesta por parte del IMSERSO, el 14/11/2019 y el 24/01/2020 se solicitó de nuevo esa información.

El 14/02/2020 el IMSERSO contestó:

Para los casos de completar información de expedientes, la mejor solución es que nos pidan que abramos los expedientes determinados para enviar la información faltante y luego se vuelven a archivar.

El mismo 14/02/2020 se respondió desde esta comunidad:

Hace 5 meses os preguntamos qué datos necesitabais, suponiendo que bastaba con los datos imprescindibles para el cálculo del mínimo (...)

La carga de toda la información de los expedientes exige un trabajo desmesurado, que no se puede abordar con rapidez.

Por otro lado, al tratarse de expedientes antiguos, no hay seguridad de que funcione bien porque las validaciones antiguas no son iguales.
A eso se suma el hecho de que, a lo largo de todos estos años, se han venido haciendo rectificaciones y correcciones por errores ya detectados, solucionados por ticket. Volver a recalcular todo con una información antigua no garantiza que el resultado sea el adecuado.
Por esa razón consideramos más lógico proporcionar solo los datos imprescindibles a efectos de cálculo del nivel mínimo para estos expedientes.
Meternos otra vez a enviar y volver a tener que resolver todo vía tickets es una locura.
El 17/02/2020 desde el IMSERSO se comunicó a esta comunidad que no era posible hacer un listado de información pendiente de completar
No basta con una información básica. Hay que completar la información del expediente para que quede coherente, y la información necesaria depende de cada caso. Por ejemplo:
-Puede ser que a un expediente le falte el PIA y la Resolución de Grado pero puede que a otro expediente le falte el PIA pero sí tenga en SISAAD la Resolución de Grado. O incluso tenga PIA y resolución de grado, y que sólo falte el cuidador de la prestación PEC...
-Si una prestación es PEC, también hay que enviar la información del cuidador (que pueda ser que ya exista como persona en SISAAD o no...)
-Si una prestación es SAD, también hay que enviar las horas SAD
-En las prestaciones económicas también hay que enviar las cuantías
...
Es decir, no se puede dar un listado de datos a enviar necesario generalizado para todos los expedientes. Creemos que la mejor forma de hacerlo es la expuesta anteriormente.
El 18/02/2020 se contestó al IMSERSO:
*En este caso, dado que no nos proporcionáis información detallada de lo que falta a cada expediente, **no vemos otra solución que mirarlos uno a uno**. Esa tarea es desmesurada. Haremos una estimación del tiempo que necesitamos para llevar a cabo este trabajo, pero es evidente que no será poco tiempo.*
El 17/03/2020 se volvió a contactar con el IMSERSO:
Se nos está solicitando la revisión de información de expedientes que sí tienen PIA, con datos enviados correctamente en su día, y que ahora no hay información completa por problemas de la migración, es decir, ajenos a esta C.A.
Estamos realizando esos trabajos en la medida de nuestras posibilidades, que ahora se encuentran particularmente mermadas por la ausencia de parte del personal y porque las prioridades son otras por razones obvias.
Por tanto, comunicamos que es imposible hacer esa tarea de momento.
El 18/03/2020, del conjunto de expedientes que se incluyeron en este ticket de servicio, el IMSERSO envió una selección de casos para revisar, que coinciden con los 688 que figuran en el anexo 4 remitido por el Tribunal de Cuentas a esta comunidad.
Hasta la fecha, por la crisis sanitaria, no ha sido posible abordar esta cuestión para la que el IMSERSO no ha dado información detallada, y que exige revisar y completar la información de cada expediente, uno a uno. Se realizará próximamente.

3. **Expedientes duplicados en la aplicación informática NSISAAD y expedientes trasladados de entre CCAA con duplicidad en los pagos realizados por el IMSERSO (anexo 5) (Pág. 43).**
   En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figuran 46 expedientes, que corresponden a 23 personas.
   - 3 personas tienen un DNI incorrecto en otra CA, y correcto en Castilla y León; y 1 persona tiene NIF provisional en otra CA, y DNI correcto en Castilla y León. En estos 4 casos, NSISAAD ha permitido que Castilla y León dé de alta los procedimientos tramitados sin advertir que tiene expediente previo (con identificación errónea o no vigente). Es, por tanto, un problema de NSISAAD.
   - 17 personas tienen expediente en otra CA y en Castilla y León. No entendemos cómo NSISAAD ha permitido esa duplicidad.
   - 1 caso tiene dos procedimientos administrativos en Castilla y León (inicial y revisión de PIA); inicialmente se envió con DNI erróneo. Al detectarse ese error y se realizó corrección en la base de datos de esta comunidad. Posteriormente se envía el segundo procedimiento como un expediente nuevo de SAAD.
   - 1 caso con el mismo DNI y Nombre, que no entendemos cómo NSISAAD ha creado dos expedientes.

   El IMSERSO ha solicitado información a esta Comunidad a través de un ticket de servicio, el 05/03/2020. Se abordará la solución de este problema próximamente.

4. **Expedientes que figuran en NSISAAD solamente con prestación del servicio de Teleasistencia, y se ha liquidado nivel mínimo de forma indebida (anexo 6) (Pág. 43)**
   En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figuran 9 casos.

   La normativa de Castilla y León no permite resolver el servicio de teleasistencia en exclusiva. Los 9 casos detectados son todos errores de envío, pues todos tienen reconocida una prestación como principal (Prestación de cuidados en el entorno o prestación económica vinculada).
   Como regla general, cuando se detectan esos errores se envía una corrección. Como ejemplo, podemos señalar que en la fiscalización del Tribunal de Cuentas de 2013 se detectaron 64 casos y fueron corregidos.
   En esta ocasión hay 9 casos: en uno de ellos se envió corrección de errores, de forma que tiene de alta en NSISAAD la prestación de cuidados y teleasistencia. No entendemos porqué no han cogido la gestión correspondiente a esa corrección de errores.
   El resto de casos no se han corregido porque están de baja por fallecimiento o traslado, y no habían hecho efectiva la prestación vinculada (no adquirieron servicios).
   Aparte de que la corrección de errores en expedientes archivados da muchos problemas en NSISAAD, en este caso, al no haber generado derechos ni liquidación de nivel mínimo, se dejaron sin corrección sobre la prestación reconocida no efectiva. El dato del servicio de teleasistencia, que es el único que recibieron, si está correctamente enviado. Por tanto no se considera necesario corregir un dato que no tiene trascendencia desde ningún punto de vista.

5. **Expedientes con liquidación excesiva del nivel mínimo (2 anexos 7) (Pág. 43 y 44)**

En los listados de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figura un total de 472 por un lado (importe superior a la cuantía máxima) y 12.105 por otro (importes excesivos).
En primer lugar, el Tribunal de Cuentas no ha proporcionado información completa para poder verificar si la extracción de datos que ha hecho es correcta, o si estamos otra vez ante un error en la selección de datos y en interpretación.
En segundo término, entendemos que si en su momento se liquidó el nivel mínimo, mes a mes, es porque la aplicación contaba con la información completa y pudo efectuar ese cálculo. Es decir, el problema puede estar en que se está recalculando la liquidación sobre expedientes con información incompleta, por la pérdida de datos que hubo en la migración. En cualquier caso, si efectivamente hubo una liquidación excesiva, el problema está en el aplicativo del IMSERSO.
El IMSERSO ha solicitado información a esta Comunidad a través de tickets de servicio, el 23/03/2020. En ese momento no fue posible analizar esos casos, por la situación de crisis sanitaria. Se abordará esta cuestión próximamente, para comprobar si la liquidación es excesiva, o si el problema está en la información con la que se ha realizado el recálculo.

6. **Expedientes con liquidación del nivel mínimo, correspondientes a personas fallecidas antes de 2007 (anexo 8a) (Pág. 44 y 45)**
   En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figuran 5 casos.
   En un caso, se trata de un error de envío. Ya está archivado y regularizado el nivel mínimo, con abono 0.
   En los 4 restantes el error está en la información de fallecidos que ha utilizado el Tribunal de Cuentas: existe certeza de que esas 4 personas estaban vivas, se tramitó solicitud de valoración y acceso a los servicios, se valoraron, se les reconoció grado de dependencia y prestación. Una de ellas falleció en noviembre de 2019 y las otras tres siguen vivas. La liquidación del nivel mínimo de estos cuatro casos ha sido correcta.
   Ha habido situaciones parecidas con anterioridad, en las que el IMSERSO ha pedido fe de vida de personas que, por otras fuentes, constaban como fallecidas. En esas ocasiones se han obtenido documentos para acreditarlo. Para estas 4 personas insistimos en que se ha verificado que estaban vivas en 2018 (una ya fallecida en 2019) y que esa información de fallecimientos antiguos es errónea.

7. **Expedientes con liquidación del nivel mínimo, correspondientes a periodos con posterioridad al fallecimiento del beneficiario (anexo 8b) (Pág. 44 y 45)**
   En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figura un total de 450.

   Sobre esta cuestión hemos de recordar que las CCAA autorizaron al IMSERSO a hacer cruces mensuales de datos con la información sobre fallecidos que proporciona el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Estadística, y proceder a la baja de los mismos en la estadística y regularizar la liquidación del nivel mínimo. El IMSERSO se comprometió a realizar esta tarea y la viene haciendo de manera regular desde 2011. Solo con posterioridad, cuando la comunidad autónoma revisa la liquidación y comprueba que es correcta, procede al archivo de los expedientes, pero que ya están de baja a efectos de estadísticas y de liquidación del nivel

mínimo. Asimismo, la comunidad autónoma procede también a dar de baja los expedientes de personas fallecidas que el IMSERSO no ha detectado en los cruces de datos habituales.

Desconocemos las razones por las que, en este caso, no han procedido como de costumbre. En concreto, de esos 450 expedientes, en el mes de enero de 2019 el IMSERSO ya dio de baja y regularizó 255, y poco después hizo lo mismo con otros 6. Quedan aún pendientes de 189 expedientes. El IMSERSO solicitó el 17/02/2020, mediante un ticket de servicio, información al respecto. Desde entonces se ha estado trabajando con el IMSERSO sobre casos concretos. No obstante, habría que preguntar al IMSERSO por las razones que le llevan a no realizarlo, como en el resto de casos, para lo cual tiene los datos necesarios y autorización para efectuar la baja.

8. **Expedientes con liquidación del nivel mínimo con saldo negativo (anexo 9) (pág. 46)**
   En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figuran 42 casos.
   Efectivamente, había un error en el cálculo y abono del nivel mínimo, que se debe en exclusiva al IMSERSO, y que ya ha subsanado en la liquidación de abril de 2019.

9. **No existe coincidencia en la fecha de resolución de PIA entre los datos de NSISAAD y los que constan en las CCAA (anexo 10) (Pág. 54).**
   En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figura un total de 2.813.
   No es posible analizar con detalle todos los casos a partir del listado enviado por el Tribunal de Cuentas, porque en el anexo figura el nombre y expediente, pero no el número de resolución. Pero sobre esta cuestión el IMSERSO solicitó a esta comunidad autónoma información el 17/02/2020, y se hizo un análisis exhaustivo y se respondió. Puede verse a continuación la explicación sobre estos casos y el tratamiento que se ha dado:

Petición de Soporte #39861. Calidad datos. Revisar fecha Resolución PIA con CCAA_Castilla y León
Fecha inicio: 17/02/2020
Pocos días después esta comunidad respondió lo siguiente:
Observamos que estáis poniendo muchos tickets para revisar datos. Vemos que buena parte de esas revisiones son innecesarias y están suponiendo una fuerte carga de trabajo. En concreto, hemos concluido la verificación de las fechas de resolución de estas 8.530 gestiones. El resultado es el siguiente:
- 7.791 registros, la fecha de resolución que indicáis es coincidente con la nuestra. No vemos que exista error alguno ni motivo para su verificación.
- 37 registros existe una nueva fecha, que enviamos en su día por corrección de errores, y que son correctas.
- 151 registros no tienen fecha de resolución. Es correcto. La mayoría son gestiones sin derecho a prestaciones que deberían estar cerradas
- 1 registro sin fecha de resolución porque estaba pendiente de envío. Se ha enviado el 14/02/2020
- 527 registros tienen, como fecha de resolución, la fecha de envío (todas de 2008). Todo apunta a que es un error de migración de SISAAD a nSISAAD. Pondremos la fecha correcta en el archivo adjunto.

- 3 registros sin fecha de resolución, que en nuestro sistema sí constan como enviadas correctamente. Entendemos que es otra pérdida de migración. Volveremos a enviar el PIA.
- 20 registros con otras incidencias que pueden deberse a problemas de migración o correcciones de errores, y que hay que solucionar de manera individual.
En la columna ESTADO del archivo adjunto está lo que vamos a hacer con las gestiones.
Muchas gracias
Desde el IMSERSO se contestó lo siguiente:
Buenos días,
Muchas gracias por la revisión de los datos. Para estos expedientes se nos indicó que existían fechas de resolución de PIA diferentes en SISAAD y en la CCAA, por lo que teníamos que revisar todas las fechas de resolución de PIA de estos expedientes.
Suponíamos que en la mayor parte de ellos simplemente la diferencia debería ser que a una fecha determinada en SISAAD aún no hubiera entrado la fecha de resolución de PIA del último ciclo mientras que en la CCAA ya sí se tenía dicha fecha.
Pero es algo que necesitábamos comprobar con la CCAA, ya que nosotros no tenemos acceso a vuestras bases de datos.
Perfecto, pues en los casos de "ENVIAR PIA", esperamos a que entre la información a SISAAD. En los casos de "ERROR", actualizaremos las fechas se resolución con las fechas que habéis indicado en la columna "Fecha resolución PIA de envíos correcta"
En los casos "REVISAR", nos indicáis cómo proceder en cada caso, por si hay más información que hay que corregir a parte de la fecha de resolución de PIA.
Muchas gracias y un cordial saludo

Los casos que figuran en el listado enviado por el Tribunal de Cuentas están en esa revisión completa que se hizo en febrero:

- En un buen grupo de casos (1.013) se trata de expedientes con varias resoluciones, y no se ha comparado el dato último en NSISAAD con el que ha proporcionado la comunidad autónoma.
- En otros casos (81) ha habido corrección de errores, y no se ha mirado la fecha correspondiente a la corrección, sino la fecha del primer envío erróneo.
- En el resto no observamos diferencias en la información remitida por esta comunidad autónoma y la que consta en NSISAAD.

Por tanto, consideramos que es un error en la extracción de datos del NSISAAD para hacer el contraste, y que no existen cobros indebidos por esta causa.

10. No existe coincidencia en el grado de dependencia entre los datos de NSISAAD y los que constan en las CCAA (anexo 11) (Pág. 55).

En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figuran 42 casos.
Se dan varias situaciones:

- 7 Expedientes de traslado entre comunidades autónomas. En Castilla y León se ha reconocido otro grado a la persona que ha llegado a la comunidad y ha solicitado valoración sin dar a conocer sus antecedentes en otras CCAA. Se ha tramitado su expediente y se ha reconocido el grado resultante de la nueva valoración. En este tipo de caso, cuando se detecta el error, se corrige.

- En 10 expedientes no observamos diferencias en la información remitida por esta comunidad autónoma y la que consta en NSISAAD
- En 7 expedientes hay varias resoluciones, todas afectadas por la migración. En la corrección de errores que el IMSERSO hizo de la migración no se asoció el grado correcto, correspondiente a la resolución correcta enviada.
- En 9 expedientes hay corrección de errores, y en la selección hecha de NSISAAD se ha cogido la resolución errónea, en lugar de la información remitida en la corrección de errores.
- En 5 expedientes hay errores de migración relativos al tipo de gestión.
- En 4 expedientes con error del tipo de gestión, por parte de esta comunidad autónoma, que se ha detectado hasta ahora.

El IMSERSO ha solicitado información a esta Comunidad a través de un ticket de servicio, el 17/02/2020. Se abordará la solución de este problema próximamente.

11. **No existe coincidencia en la fecha de resolución del grado de dependencia entre los datos de NSISAAD y los que constan en las CCAA (anexo 12) (Pág. 55).**

En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figura un total de 3.583.

Se dan varias situaciones:

- En 1.221 la fecha de resolución de NSISAAD es, realmente, la fecha de envío o la fecha de envío más un día. Entendemos que es un problema de migración de SISAAD a NSISAAD.
- En 1.817 se trata de expedientes con varias resoluciones, afectadas por la migración. En la migración que realizó el IMSERSO, hubo errores en la incorporación del grado de numerosas resoluciones. Hicieron corrección de errores, asociando un grado erróneo a la resolución.
- En 494 no observamos diferencias en la información remitida por esta comunidad autónoma y la que consta en NSISAAD.
- 22 casos se trata de expedientes trasladados de otras CCAA que realmente no tienen resolución de grado en esta comunidad autónoma. Solo tienen resolución de PIA
- El resto tienen correcciones de errores, y parece que no se ha cogido la fecha de resolución de la gestión de corrección.

El IMSERSO ha solicitado información a esta Comunidad a través de un ticket de servicio, el 17/02/2020. Se abordará la solución de este problema próximamente.

12. **Expedientes que constan en NSISAAD y no figuran en la relación de datos enviada por las CCAA (anexo 13) (Pág. 55 y 56).**

En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figura un total de 5.383.

Hay tres situaciones:

- 3.420 expedientes que sí figuran en la relación enviada por la CCAA. Suponemos que han cometido algún error al hacer el cruce de datos.
- 248 no figuran porque, a 31 de diciembre de 2018, la prestación se había extinguido. Lo que ha habido es un retraso en la comunicación al NSISAAD, que se hizo con posterioridad a esa

fecha, y en la liquidación del nivel mínimo ya se ha procedido a descontar los abonos indebidos a la comunidad.

- 1.578 no figuran porque, a 31 de diciembre de 2018, habían fallecido. Las bajas por fallecimiento las efectúa el IMSERSO al recibir la información de fallecidos, haciendo uso de la habilitación que se les dio por parte de la comunidad autónoma. Con posterioridad, la comunidad autónoma, después de verificar que la liquidación del nivel mínimo ha sido correcta, procede a archivar los expedientes.

El IMSERSO ha solicitado información a esta Comunidad a través de un ticket de servicio, el 05/03/2020. De esta relación de casos, solo está pendiente (de una parte de los expedientes) la verificación de que se ha abonado lo correcto, para proceder después a su archivo.

13. Expedientes que constan en las bases enviadas por las CCAA y no figuran en NSISAAD (anexo 14) (Pág. 56).

En el listado de expedientes de Castilla y León afectados por esta incidencia figura un total de 4.134.

- En la mayoría de los casos (2.810) no se comprende bien el problema. En el anexo enviado por el Tribunal de Cuentas figuran expedientes con un número asignado por SAAD o NSISAAD. Por tanto, ese expediente figura allí. Observamos que muchos tienen varias gestiones, y el error puede estar en una selección incorrecta para hacer el cruce datos.
- De otros 1.174 tenemos número de expediente y gestión SAAD o NSISAAD, con fecha de envío anterior a 2019, y es imposible –por tanto- que no conste en NSISAAD. El número lo asigna la aplicación del IMSERSO. Entendemos que es, nuevamente, un error en la selección que se ha hecho para el contraste de datos.
- 101, son datos enviados después de 2018 (la mayoría, en enero de 2019).
- En 49 casos no ha sido posible hacer envío antes de 2019 por tratarse de personas trasladadas desde otras CCAA. En estos casos, es necesario que la comunidad autónoma de origen traslade el expediente, para que la comunidad de destino pueda gestionar con NSISAAD la información correspondiente a los procedimientos de esas personas.

Sobre esta cuestión el IMSERSO solicitó a esta comunidad autónoma información el 05/08/2020, y ya en ese momento el IMSERSO había hecho un cruce correcto de datos y tan solo de 204 expedientes no encontraban información en NSISAAD. Del resto solo pedían confirmación sobre si faltaba alguna prestación y, en 53 casos sin PIA, que se enviara si ya lo tenían resuelto.

Los expedientes se han ido enviando a medida que se han resuelto las incidencias detectadas en cada caso, y los que siguen pendientes no dependen de esta comunidad, sino que son traslados que requieren actuaciones por parte de otras CCAA.

En definitiva, hemos de concluir que, en la práctica totalidad de expedientes señalados por el Tribunal de Cuentas, existen dos circunstancias:

- En la mayoría de ellos (3.984) hay un error en la extracción y análisis de datos. Son expedientes que sí existen en NSISAAD.

- El resto son expedientes que se enviaron justo después de diciembre de 2018 (101 expedientes) o en ese momento no era posible tramitarlos (49) porque eran traslados pendientes de otras CCAA.

Por tanto sólo podría decirse que hay retraso en el envío de datos en 101 expedientes. El anteproyecto señala en la pág. 57 lo siguiente:

> "En consecuencia, las CCAA podrían haber dejado de percibir fondos públicos en un total de 54.847 beneficiarios que, figurando en sus aplicaciones informáticas como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, sin embargo, en el NSISAAD no constaban en dicha situación –en la nómina del mes de diciembre de 2018-, por lo que el IMSERSO no pudo abonar a las CCAA un importe estimado por este Tribunal, solo y exclusivamente en la nómina de diciembre de 2018, en 5.250.989,08 euros".

Aparte de que el número de expedientes afectados es muy inferior (al menos en lo que a Castilla y León se refiere), mejorar esa rapidez en la transmisión de datos no es sencillo. Una vez emitida la resolución de PIA el inicio de la prestación no es inmediato. Pasa un cierto tiempo para que se realice la notificación y el beneficiario haga efectivo su derecho. Pongamos dos ejemplos:

a) En el caso de prestaciones económicas vinculadas, el beneficiario tiene que empezar a recibir el servicio y, cuando al cabo de un tiempo le entregan la factura, deben presentarla para que se pueda iniciar el pago. A partir de ese momento, el proveedor del servicio informa directamente a la Junta de Castilla y León del servicio que presta, pero para el inicio es necesario que se den esos pasos. A partir de ese momento es posible preparar la nómina, fiscalizarla y hacerla efectiva. Y, solo entonces, puede enviarse toda la información al NSISAAD sobre el servicio al que se dedica la prestación económica, la intensidad, la fecha de inicio y efectos.
b) En el caso de un servicio público de ayuda a domicilio, son las entidades locales las que gestionan el acceso, y es preciso esperar a que se produzca ese acceso para que, después, puedan informar sobre la intensidad del servicio, el coste, el copago del usuario, la fecha de inicio de la prestación.

Como puede observarse, es imposible pretender que toda la información relativa a servicios que han tenido efectos en 2018 se pueda enviar dentro del mismo año. Es preciso que pasen unos meses para que toda la información relativa a esas prestaciones pueda recogerse y enviarse.

Eso explica que, en las prestaciones con fecha de resolución de 2018 se hayan enviado fechas de efecto posteriores. No se debe a un incumplimiento por parte de la comunidad autónoma. Esta administración ha cumplido con su obligación de dictar resolución, que tendrá efectos en la fecha de la misma resolución o con anterioridad, si se ha resuelto fuera de plazo, siempre y cuando el interesado haga efectivo su derecho. Pero si, por decisión propia, él lo pospone (por ejemplo, retrasando el inicio en la recepción del servicio), esa fecha de efectos no podrá ser la inicialmente prevista. Será la del inicio del servicio, que es la que se envía al SISAAD y a partir de la cual se calcula la liquidación del nivel mínimo.

Conclusiones generales sobre el análisis de incidencias realizado

En casi todos los apartados anteriores, el informe señala taxativamente que se han producido abonos indebidos a las CCAA. Bastan dos ejemplos:

Pág. 42, último párrafo, sobre casos en los que NSISAAD no dispone de información de la prestación o fecha de resolución de PIA:

"En consecuencia, el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA dicho importe ya que, según se recoge en la información del NSISAAD, el derecho del beneficiario aún no sería efectivo porque al no disponer de una prestación reconocida o no contar con una resolución de su PIA no debería encontrarse percibiendo una prestación del Sistema".

Pág. 46, tercer párrafo, sobre las diversas incidencias detectadas:

"Como consecuencia de las numerosas deficiencias e incoherencias que, a 31 de diciembre de 2018, presentaba la aplicación informática NSISAAD, el IMSERSO ha transferido indebidamente a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, un importe estimado por este Tribunal de Cuentas en, al menos, 284.321.602,36 euros".

Lo que se ha constatado, en realidad, es otra cosa:

- Que el NSISAAD no dispone de toda la información necesaria para justificar los abonos efectuados, por pérdidas de información durante la migración de datos del antiguo SISAAD, o por problemas de almacenaje del mismo. Esto sucede en las incidencias tratadas con el nº 1, 2, 5, 10 y 11, y el propio informe lo reconoce en el último párrafo de la página 40. Ambos problemas son exclusivamente imputables al IMSERSO, y por tanto es completamente inapropiada la conclusión que se señala en el anteproyecto de informe sobre abonos indebidos.
- Que la selección de datos realizada para efectuar el contraste de datos entre el NSISAAD y las CCAA no ha sido hecha correctamente, como se ha podido comprobar en varias de las incidencias comentadas (nº 9, 10, 11, 12 y 13).

Siendo esto así, en lugar de decir que se han producido abonos indebidos se debería haber afirmado que no se han podido justificar los abonos, y evitar esos juicios generales en los que se está diciendo que las CCAA están implicadas en una irregularidad, que en realidad no está demostrada.

Valoración sobre la excepcionalidad de las prestaciones económicas

En la pág 85 y ss, el anteproyecto recoge afirmaciones inexactas sobre el reconocimiento de las prestaciones económicas que, según se dice, deberían ser excepcionales de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley.

Es cierto que la Ley dice que son prioritarios los servicios y que, solo en el supuesto de que no sea posible la atención a través de un servicio, se procederá al reconocimiento de las prestaciones económicas. Pero esto no significa que sean excepcionales. La Ley solo señala la excepcionalidad de la prestación de cuidados en el entorno familiar (artículos 14.4 y 18.1).

El informe ignora que los servicios se pueden prestar de forma directa (servicio propio de una entidad pública), por medio de un concierto o a través de una prestación económica vinculada a dichos servicios (que puede llegar a cubrir, incluso, el 100% del coste del servicio).

Tiempos medios de tramitación

En las páginas 174 a 176 se analizan los tiempos medios de tramitación del procedimiento de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Ley de dependencia, diferenciando el plazo entre solicitud y reconocimiento de grado, y entre este último y el reconocimiento de la prestación. Se indica también que el cálculo se ha realizado "de acuerdo con la información obrante en la base de datos del SISAAD certificada por el IMSERSO, a 31 de diciembre de 2018". No se indica cuál es la selección realizada, si se trata de procedimientos iniciados o resueltos en 2018, que es lo más probable. En cualquier caso, el resultado que se muestra en el cuadro 23, relativo a Castilla y León es, evidentemente, incorrecto.

CCAA	Días transcurridos		
	Entre la fecha de solicitud y la resolución de grado y nivel	Entre la fecha de resolución de grado y nivel y la fecha de resolución del reconocimiento de la prestación	Entre la fecha de solicitud y el reconocimiento de la prestación
Castilla y León	162	162	320

En la comunidad de Castilla y León, en la casi totalidad de expedientes se resuelve de manera conjunta el grado de dependencia y la prestación. Son excepcionales los casos en los que se diferencian las dos fases: se trata de casos que, por no aportar el interesado algún documento requerido, no es posible resolver la prestación y se reconoce solo el grado; posteriormente, si el interesado lo entrega, se inicia un nuevo procedimiento para el establecimiento del PIA. Como decimos, estos casos son excepcionales y no tienen influencia alguna en la media. Por tanto la cifra correcta de días transcurridos entre la fecha de solicitud y la de reconocimiento de la prestación es también 162.

CCAA	Días transcurridos		
	Entre la fecha de solicitud y la resolución de grado y nivel	Entre la fecha de resolución de grado y nivel y la fecha de resolución del reconocimiento de la prestación	Entre la fecha de solicitud y el reconocimiento de la prestación
Castilla y León	162	162	**162**

Teniendo esto en cuenta, son incorrectas las afirmaciones que se realizan en las páginas 175 y 176, puesto que el tiempo medio de tramitación está por debajo del límite establecido por la Ley de dependencia. Por tanto, al menos en lo que respecta a esta comunidad autónoma, no puede considerarse incumplida la recomendación nº1 del informe nº 977 del Tribunal de Cuentas.

Valladolid, a 5 de octubre de 2020
EL GERENTE DE SERVICIOS SOCIALES

Carlos Raúl de Pablos Pérez

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DEPARTAMENTO DE TRABAJO, DERECHOS SOCIALES Y FAMILIA DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

Generalitat de Catalunya
Departament de Treball, Afers Socials
i Famílies
**Direcció General
de Prestacions Socials**

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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 AUTONOMIA PERSONAL Y ATRNCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA", APROBADO POR SU PLENO EN SESIÓN DE 21 DE MARZO DE 2013

ANEXO II

En relación a las incidencias detectadas en el anteproyecto de informe de fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el tribunal de cuentas, referido a nuestra comunidad autónoma, se entiende desde la Generalitat de Catalunya que los puntos principales que afectan a la gestión económico-financiera que realiza esta Comunidad Autónoma en relación a la atención a las personas en situación de dependencia son las siguientes.

1.- Tiempos de trámite

Los tiempos de trámite en la gestión dela dependencia se subdividen en dos partes etapas: la primera se refiere al tiempo de reconocimiento de la situación de dependencia y la correspondiente asignación del grado, y la segunda etapa que corresponde al lapso de tiempo transcurrido entre la resolución de reconocimiento y la resolución de reconocimiento de la prestación.

En cuanto a la primera de las etapas, los datos aportados en el documento reflejan una situación correcta, om un período de reconocimiento del grado de dependencia de 153, inferior al plazo legal establecido (180 días), inferior también a la media estatal (213 días) y lejos de la referencia explícita a 8 comunidades autónomas que superaban los 300 días de plazo de resolución.

Y en referencia a la segunda etapa correspondiente al tiempo transcurrido entre el reconocimiento de grado i el de asignación de la prestación, este si supera la media estatal en 38 días, debido a la complejidad del proceso. Efectivamente, en nuestra comunidad autónoma el reconocimiento o fecha de efectos suele ser anterior a la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA), pero reconociendo éste, los efectos económicos derivados. La confección de los PIA corresponde a los entes locales y este circuito de gestión representa la resolución administrativa del PIA con posterioridad a la concesión del derecho. Por ejemplo, cuando una persona ingresa en un centro residencial, se comunica al ente local dicho ingreso y son las personas profesionales de trabajo social las que se personan en el centro residencial para acordar con la persona dependiente o con sus

Passeig del Taulat, 266-270

08019 Barcelona

Tel. 93 483 10 00

representantes legales el PIA. Con posterioridad, el ente local traslada el acuerdo PIA a nuestro Departamento, el cual procede a la resolución administrativa que formaliza el acuerdo PIA con los efectos acordados en el PIA. Este trámite administrativo excesivamente complejo general acumulación de días de trámite. En este sentido, cabe resaltar la propuesta de Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, que propone "Agilizar los procedimientos administrativos determinando, entre otros, que en la propia resolución de reconocimiento de grado se establezca el Programa Individual de Atención (PIA)".

Únicamente en la concesión de la prestación económica del cuidador no profesional el reconocimiento del derecho es anterior a la efectividad del mismo, aspecto que queda debidamente reflejado en la resolución. La normativa legal vigente permite que las comunidades apliquen, en la concesión de la prestación económica de cuidador no profesional, un periodo suspensivo máximo de dos años a la efectividad del mismo. En nuestra comunidad autónoma se aplica actualmente un periodo suspensivo máximo de 18 meses, a excepción de la valoración de vulnerabilidad de la persona dependiente o de su entorno familiar (previo informe social de servicios sociales de atención primaria y validación de los jefes de servicio de los territorios), en cuyo caso no es de aplicación el periodo suspensivo. Hasta que no se hace efectivo el pago no se informa al SISAAD de la concesión de dicha prestación, lo cual lleva implícita una nueva fuente de discrepancia en cuanto a la información estadística ("listas de espera") publicada a nivel estatal y la publicada por nuestra comunidad.

2.- Actualización de la información de las prestaciones económicas al Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP)

Dicha información no es enviada porque se carecen estos momentos de los medios técnicos necesarios para poder hacer este envío de manera automática. No obstante, se considera que es necesario porque se es consciente de que SISAAD no tiene la información real de los beneficiarios de prestaciones económicas de dependencia, a raíz de los importantes problemas de interoperabilidad que existen entre el sistema propio de gestión SIDEP y SISAAD. Además, también se ha comprobado que la información sobre las prestaciones económicas de dependencia que hay en RPSP tampoco coincide con la existente en SISAAD, y no se tiene explicación del motivo de esta diferencia.

Al considerar necesario el envío periódico de esta información, se está preparando, mediante el "Programa de Transformación Digital de la Protección Social", un trabajo conjunto entre la Dirección General de Prestaciones Sociales y el CTTI (Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalitat de Catalunya) la infraestructura informática que debe permitir el envío de las prestaciones económicas de cualquier naturaleza al nuevo proyecto de Tarjeta Social Digital (TSD). Teniendo en cuenta que la TSD tiene previsto sustituir a corto plazo al RPSP, el compromiso de nuestro

Departamento es que, tan pronto el Programa tecnológico referido nos lo permita, se enviará la información de las prestaciones económicas de dependencia a TSD. Mientras tanto, desde la Dirección General de Prestaciones Sociales de este Departamento se llevan continuamente a cabo tareas de vigilancia i confirmación de la validez de la información que consta respecto a las prestaciones económicas del sistema de la dependencia, de manera que, si se detecta cualquier incidencia, se procede a resolver la misma a efectos de sincronización de datos entre SISAAD i SIDEP (sistema de gestión de la dependencia en Catalunya).

No obstante, cuando se migró a la nueva versión SISAAD, en verano de 2015 IMSERSO informó a las Comunidades Autónomas que el RPSP actualizaría con los datos del SISAAD. A partir de marzo de 2019 se empezaron a detectar errores de sincronización en los datos del RPSP y es cuando desde Catalunya se realiza la consulta a IMSERSO para confirmar que el sistema seguía funcionando de la misma forma. La respuesta recibida fue que el IMSERSO enviaba los datos al RPSP en virtud de acuerdo escrito con las CCAA. Sin embargo, desde el IMSERSO se han suspendido los envíos puesto que se ha considerado necesario ajustar el acuerdo de envío, cosa que se procederá a realizar en breve período de tiempo. No hay confirmación que se haya reanudado el envío de datos.

3.- Actualización de la información remitida al SISAAD (calidad de la información)

Recomendación número 2 dirigida al IMSERSO
"El Instituto de Mayores y Servicios Sociales, en coordinación con los órganos competentes de las diferentes Comunidades Autónomas, debe proceder, con carácter inmediato, a analizar y revisar, de forma exhaustiva, la información obrante en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el fin de adecuarla a la información recogida en las aplicaciones informáticas de las diferentes Comunidades Autónomas y evitar, de esta forma, las numerosas incoherencias existentes entre las mismas".

Recomendación número 2 dirigida a las Comunidades Autónomas
"Este Tribunal de Cuentas considera necesario que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas procedan, con carácter inmediato, a la actualización periódica y permanente de la información remitida al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial (fallecimiento de beneficiarios, modificaciones de reconocimientos de grado y nivel, modificaciones en las prestaciones concedidas,…), con el fin de que el citado Sistema de Información responda a las finalidades para las que fue creado y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia".

Tanto desde el IMSERSO,como desde nuestra comunidad autónoma se está trabajando de manera continua y conjunta en la resolución de las incidencias detectadas. La evolución,

aunque lenta y costosa, está siendo positiva como lo reflejan los datos que se ofrecen a continuación:

EVOLUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE INCIDENCIAS EN LA CONCILIACIÓN DE DATOS ENTRE SISAAD Y SIDEP (Aplicación propia)			
	Errores	**Operaciones pendientes**	**TOTAL**
2015	63.979	45.018	108.997
2016	68.895	53.664	122.559
2017	74.351	62.196	136.547
2.018	70.166	63.551	133.717
2.019	42.647	43.455	86.102
2.020	23.079	21.713	44.792

No obstante, es complicada la consecución de dicha sincronización, cuando la propia aplicación del IMSERSO (SISAAD) se halla sujeta a continuos procesos de transformación que implican cambios en las reglas de actuación interna del SISAAD y por tanto, en cambios constantes en los requerimientos de información y de modificación de datos de las comunidades autónomas que nutrimos el SISAAD. Tampoco podemos obviar que las migraciones realizadas al SISAAD no han trasladado el conjunto de los datos y operaciones disponibles, generando de esta manera, una nueva fuente de datos desajustados.

Se continua trabajando conjuntamente con el IMSERSO para la consecución máxima de la sincronización de datos, con la finalidad de homogenizar la información disponible tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

4.- Repercusión en el nivel mínimo de financiación

Enlazando con el punto anterior (calidad de la información), y por el mismo motivo, la liquidación del nivel mínimo tampoco se adecúa a la realidad de las personas beneficiarias ni a las prestaciones y/o servicios que realmente se han concedido en Catalunya.

En este sentido, son remarcables los recortes producidos desde el año 2012, cuando se redujo la aportación de la Administración General del Estado a la financiación del nivel mínimo de protección (y se eliminó el nivel acordado de financiación). A nivel de Catalunya, la aportación del Estado en 2012 fue de 242.218.304,58 €, mientras que en 2018 la aportación al nivel mínimo fue de 195.168.600,37€ (un 20% inferior). Correlativamente, el

número de beneficiarios en 2012 era de 158.589, mientras que en 2018 el número de beneficiarios era de 211.354. esto ha sido posible porque la retirada de la financiación estatal ha sido compensada con una mayor aportación por parte de la Generalitat de Catalunya.

Merece la pena destacar que los recortes producidos a partir de 2012 (RDL 20/2012, recortes generales al sistema de la dependencia; y RD 1050/2013, que regula a la baja la financiación del nivel mínimo, de manera que la evolución del nivel mínimo acordado para Catalunya ha sido el siguiente:

FINANCIACION Ley 39/2006 LAPAD
FINANCIACION PÚBLICA ESTADO/GENERALITAT

Año	Generalitat	Estado	Total
2012	859.958.783,48	241.218.304,58	1.101.177.088,06
2013	846.563.834,77	210.258.787,00	1.056.822.621,77
2014	880.414.267,31	184.811.319,70	1.065.225.587,01
2015	978.665.278,04	211.678.950,67	1.190.344.228,71
2016	860.091.536,04	180.758.436,47	1.040.849.972,51
2017	888.967.719,44	173.327.122,10	1.062.294.841,54
2018	919.098.657,89	195.168.600,37	1.114.267.258,26

Año	Generalitat	Estado	Total
2012	78,09%	21,91%	100%
2013	80,10%	19,90%	100%
2014	82,65%	17,35%	100%
2015	82,22%	17,78%	100%
2016	82,63%	17,37%	100%
2017	83,68%	16,32%	100%
2018	82,48%	17,52%	100%

INGRESOS DEL ESTADO (IMSERSO)

Año	Nivel acordado	Mínimo garantizado (*)	Total
2012	0,00	241.218.304,58	241.218.304,58
2013	0,00	210.258.787,00	210.258.787,00
2014	0,00	184.811.319,70	184.811.319,70
2015	0,00	211.678.950,67	211.678.950,67
2016	0,00	180.758.436,47	180.758.436,47
2017	0,00	173.327.122,10	173.327.122,10
2018		195.168.600,37	195.168.600,37
Total	**0,00**	**1.397.221.520,89**	**1.397.221.520,89**

(*) Importe certificado del IMSERSO

GASTO GENERALITAT LAPAD

Año	Prestaciones económicas (**)	Prestación servicios (**)	Total	Copago servicios
2012	464.824.577,38	731.066.305,44	**1.195.890.882,82**	94.713.794,76
2013	401.438.182,78	767.052.916,22	**1.168.491.099,00**	111.668.477,23
2014	387.035.795,27	813.014.786,91	**1.200.050.582,18**	134.824.995,17
2015	493.065.059,64	839.615.735,08	**1.332.680.794,72**	142.336.566,01
2016	315.752.211,88	875.827.887,60	**1.191.580.099,48**	150.730.126,97
2017	315.894.551,17	922.961.643,80	**1.238.856.194,97**	176.561.353,43
2018	317.274.983,64	965.392.188,64	**1.282.667.172,28**	168.399.914,03
Total	**2.695.285.361,76**	**5.914.931.463,69**	**8.610.216.825,45**	**979.235.227,60**

(**) Importe certificado al IMSERSO

FINANCIACION TOTAL

Año	Generalitat	Estado	Copago servicios (*)	Total
2012	859.958.783,48	241.218.304,58	94.713.794,76	1.195.890.882,82
2013	846.563.834,77	210.258.787,00	111.668.477,23	1.168.491.099,00
2014	880.414.267,31	184.811.319,70	134.824.995,17	1.200.050.582,18
2015	978.665.278,04	211.678.950,67	142.336.566,01	1.332.680.794,72
2016	860.091.536,04	180.758.436,47	150.730.126,97	1.191.580.099,48
2017	888.967.719,44	173.327.122,10	176.561.353,43	1.238.856.194,97
2018	919.098.657,89	195.168.600,37	168.399.914,03	1.282.667.172,28
Total	**6.233.760.076,97**	**1.397.221.520,89**	**979.235.227,60**	**8.610.216.825,45**

Año	Generalitat	Estado	Copago servicios (*)	Total
2012	71,91%	20,17%	7,92%	100%
2013	72,45%	17,99%	9,56%	100%
2014	73,36%	15,40%	11,23%	100%
2015	73,44%	15,88%	10,68%	100%
2016	72,18%	15,17%	12,65%	100%
2017	71,76%	13,99%	14,25%	100%
2018	71,66%	15,22%	13,13%	100%

Asimismo, no se dispone de toda la información necesaria para poder comprobar el cálculo de la liquidación mensual del nivel mínimo, porque falta la información detallada del resto de CCAA, que permitiría verificar la desviación de nuestra Comunidad en relación a ellas y, por tanto, la penalización que se nos ha aplicado en el reparto.

Creemos que la aplicación del algoritmo de cálculo del nivel mínimo es incorrecta, pudiendo comportar una doble penalización, ya que si se consideran los importes correspondientes a

las regularizaciones y atrasos dentro de la bolsa a redistribuir, también se tendrían que considerar el número de expedientes afectados por los mismos, y no solo los expedientes del mes. Cabe destacar que si el nivel mínimo se calculara a partir de datos reales y no a partir de la información que consta en las bases de datos de SISAAD que, como ya hemos indicado, no se ajusta a la realidad, no existirían regularizaciones.

En el mes de mayo de 2018 el IMSERSO realizó una jornada de formación a las CCAA sobre el programa informático SISAAD-GEC (Gestión Económica), donde se explicó cómo se calcula la liquidación del nivel mínimo y qué información se tiene en cuenta para ello. Hasta entonces, no se había podido saber lo que motivaba la diferencia entre los importes que mostraba el aplicativo SISAAD-GEC y el ingreso efectivo. Ahora se conoce cómo se contabilizan las regularizaciones y atrasos y hasta qué punto se penaliza la prestación económica por cuidador. Nuestra opinión es que se trata de un sistema totalmente perverso.

En la conclusión n.º 3 del epígrafe IV.1.3 del anteproyecto se recogían las principales incoherencias (verificadas en las seis CCAA fiscalizadas) existentes entre la información obrante en el SISAAD y la información de que disponían las aplicaciones propias de cada CA, situación que provocó las siguientes incidencias en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección por el IMSERSO:

- Las Comunidades Autónomas podrían haber dejado de percibir fondos públicos en expedientes que, figurando en sus aplicaciones informáticas como beneficiarios de dependencia, sin embargo, en el SISAAD no constaba dicha situación.
- Estas Comunidades Autónomas podrían haber dejado de recibir fondos públicos como consecuencia de expedientes que, figurando en las aplicaciones propias de las CCAA como beneficiarios de prestaciones de dependencia, sin embargo, no constaba información alguna sobre estas personas en la aplicación SISAAD, provocando que el IMSERSO no abonara a estas CCAA el importe correspondiente.
- El IMSERSO efectuó liquidaciones negativas de expedientes, lo que ocasionó una minoración indebida en la financiación a aportar por la AGE.
- Falta de coherencia entre otra información obrante en el SISAAD y las diferentes aplicaciones informáticas de las CCAA.

No parece correcto el sistema establecido de Acreditación mediante certificaciones para calcular el nivel mínimo mensual. Efectivamente, cada mes se emite un certificado que acredita que la información remitida por el IMSERSO referente a los datos de las resoluciones incorporadas al SISAAD, durante el mes objeto del certificado, coincide con la incorporada a dicho Sistema por nuestra Comunidad Autónoma. Pero en el mismo certificado también indicamos que el volumen de expedientes resueltos por esta Comunidad Autónoma en el mismo período es muy superior a los datos que constan en el certificado.

Como la base del cálculo de la liquidación del nivel mínimo es SISAAD, esta liquidación tampoco se adecúa a la realidad de las personas beneficiarias ni a la de las prestaciones y/o servicios que realmente se han concedido en Catalunya, por los motivos indicados.

Tampoco se comprende por qué hay que certificar una información que figura en SISAAD y por tanto, ya obra en poder del IMSERSO.

Por todo lo expuesto, se considera que la certificación mensual no debería recoger los datos que mensualmente se incorporan a SISAAD sino la información de las solicitudes y resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia, así como de concesión de la prestación y efectividad del derecho que realmente se conceden cada mes en esta Comunidad Autónoma. De esta manera, la liquidación del nivel mínimo a partir de esta certificación, sí que se adecuaría a la realidad.

Aprovechar para indicar, en relación al cálculo el nivel mínimo, que el hecho de penalizar las Comunidades Autónomas que están por encima de la media en cuanto al número de beneficiarios de la prestación económica por cuidador no profesional, hace que en estos casos no se cumpla la ley que establece que esta liquidación tiene que garantizar el mínimo establecido de acuerdo con los grados de dependencia y prestaciones que se hayan reconocido por la Comunidad Autónoma.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESTACIONES SOCIALES

Signat digitalment per:
Joan Ramon Ruiz i Nogueras
Director General de Prestacions Socials

Data: 2020.10.08 12:02:21 +02'00'

JOAN RAMON RUIZ NOGUERAS

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA VICEPRESIDENCIA Y CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

GENERALITAT VALENCIANA
Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives

Dirección General de Atención Primaria y Autonomía Personal
Complejo Administrativo 9 de Octubre
C/ de la Democracia, 77, Torre 3
46018 Valencia

Dª María Dolores Genaro Moya
Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social
TRIBUNAL DE CUENTAS

En respuesta a su escrito de fecha 29-7-2020, adjunto acompaño alegaciones de esta Dirección General al Anteproyecto de 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 del 21 de marzo de 2013.

Mercé Martínez i Llopis
Directora General de Atención Primaria y Autonomía Personal

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

GENERALITAT VALENCIANA
Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives

Dirección General de Atención Primaria y Autonomía Personal
Complejo Administrativo 9 de Octubre
C/ de la Democracia, 77, Torre 3
46018 Valencia

ALEGACIONES
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN PRIMARIA Y AUTONOMÍA PERSONAL

AL ANTEPROYECTO DE 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 PRO SU PLENO EN SESIÓN DEL 21 DE MARZO DE 2013

ALEGACIÓNES AL PUNTO IV.5. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Punto 18

Este Tribunal considera incumplida la recomendación relativa a la adopción de las medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo establecido en la Disposición Final (DF) primera de la Ley de Dependencia, para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, ya que de acuerdo con la información obrante en el NSISAAD, a 31 de diciembre de 2018, este plazo se ha visto incrementado, a nivel nacional, hasta una media de 520 días, siendo especialmente significativos los elevados plazos de resolución del reconocimiento de estas prestaciones en las CCAA de….. Comunitat Valenciana y……., los cuales se elevan a un total de 931 y ….. días, respectivamente (Epígrafe III.4.1).

Alegación:

El Anteproyecto de Informe de Fiscalización objeto de análisis, establece la medición de los "Tiempos medios transcurridos en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la ley de dependencia" teniendo en cuenta el periodo que va desde la implantación de la citada ley hasta el 31/12/2018 (CUADRO N.º 23, pág. 175). El tener en cuenta un periodo tan extenso no permite ver la evolución de los tiempos medios de resolución de expedientes, que en nuestra comunidad autónoma ha ido disminuyendo en los últimos años. Por tal motivo, proponemos que los tiempos medios se expongan por año transcurrido y no para el conjunto del periodo.

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

Dirección General de Atención Primaria y Autonomía Personal
Complejo Administrativo 9 de Octubre
C/ de la Democracia, 77, Torre 3
46018 Valencia

Punto 19

Este Tribunal de Cuentas considera incumplida la recomendación consistente en la actualización periódica y permanente de la información remitida al SISAAD en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, en su ámbito territorial, ya que la persistencia de las diferencias e incoherencias verificadas entre la información obrante en esta aplicación informática y los sistemas de información de las distintas CCAA, motivadas, en gran parte, por la falta de actualización de esta información por estas Administraciones autonómicas, provoca que la liquidación del nivel mínimo de protección, por el IMSERSO, no se efectúe con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia, incumpliendo, en consecuencia, una de las finalidades para las que fue creado dicho sistema de información, así como el principio de cooperación interadministrativa promulgado en la Ley de Dependencia.

Alegación:

Nuestra base de datos de gestión de dependencia y los mecanismos de interoperabilidad que se utilizan para la remisión de datos al NSISAAD están diseñados para realizar una actualización periódica y permanente de la información remitida al SISAAD en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

Desde el mes de junio de 2015 que está en funcionamiento el mecanismo de interoperabilidad, se realiza el envío de los datos de gestión de las solicitudes de dependencia de la aplicación ADA por la que se gestiona los expedientes de dependencia en la Comunitat Valenciana al NSISAAD que desarrolló el IMSERSO. Desde entonces, conforme se da de alta una solicitud de dependencia en ADA o se emite una resolución, ya sea de grado, de reconocimiento de un PIA, de revisión, de traslado, de rectificación o de archivo se realiza de forma automatizada su envío al SISAAD incorporando todos los datos obligatorios establecidos por el SISAAD.

Este sistema automatizado tiene como objetivo la máxima transparencia en cuanto a que el IMSERSO pueda reflejar los datos que obran en nuestra base de datos, tanto a los efectos de ser contabilizados los datos en las estadísticas que publica mensualmente el IMSERSO como a los efectos de la correspondiente liquidación del nivel mínimo.

Para la incorporación al sistema de envíos de datos al SISAAD en junio de 2015, fue necesario que se realizase un desarrollo que permitiese la adaptación de los mecanismos de interoperabilidad de nuestros envíos web con el nuevo SISAAD. Así como la creación de un único módulo que comunicará las dos aplicaciones de gestión de dependencia, Sidependencia y ADA, con los servicios web del SISAAD para consulta y volcado de información de expedientes y resoluciones.

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

A fecha actual, se han unificado las aplicaciones de dependencia por la que se gestionan los expedientes de dependencia en la Comunitat Valenciana, siendo la gestión y el envío de datos únicamente a través de la aplicación informática de ADA.

Por otra parte, destacar que desde la incorporación de esta Comunidad Autónoma al sistema de envíos del SISAAD, se mantiene un proceso de mejoras continuas de adaptación entre nuestro sistema de interoperabilidad con SISAAD, así como la realización de mejoras en la calidad de datos y contraste de información con el SISAAD.

Por otra parte, si durante el proceso de envío de información se registran rechazos en el envío de la información al SISAAD, se procede a su análisis, revisión y depuración, para que sean corregidos en el propio SISAAD o en nuestros sistemas de información. Asimismo, se analiza si es necesario realizar desarrollos informáticos que faciliten la entrada de las altas o bajas de las solicitudes o de las resoluciones o si es necesaria realizar alguna petición de soporte al SISAAD.

El resultado de estos trabajos ha sido una mejora general en el número de envíos que entran con éxito en el SISAAD.

Por ejemplo, si se analiza el número de rechazos en los envíos al SISAAD que se producían tomando como referencia enero de 2017 y diciembre de 2018, el resultado es que los rechazos de alta en solicitudes se han reducido en un 72%, pasando de 612 rechazos en enero de 2017 a 173 rechazos en diciembre de 2018. Asimismo, si se comparan los rechazos en alta de resoluciones de prestación se puede ver como se han reducido en un 51%, pasando de 2.144 rechazos en enero de 2017 a 1.099 rechazos en diciembre de 2018.

Por otra parte, debido a las mejoras realizadas en ADA y a su adaptación a los cambios producidos en el SISAAD, tenemos algunos tipos de rechazos en altas de solicitudes y en altas de resoluciones que se han solucionado y ya no se produce ese tipo de rechazo en ningún expediente.

En cuanto a los principales problemas que nos encontramos para que se produzca el alta de las resoluciones de prestación en el SISAAD señalar que en la actualidad el 50% de los rechazos en el envío del PIA ya sea inicial o de revisión del PIA está relacionado con rechazos del tipo “Expedientes estado incorrecto”, “Expedientegestion estado incorrecto” o “RRP gestión estado incorrecto”. El tipo de información que nos devuelve el SISAAD en su respuesta de rechazo no facilita en estos casos el análisis de la causa y por este motivo se ha de analizar la causa por la que no ha entrado la prestación en el SISAAD de manera individual en cada expediente. Estos datos se trabajan uno a uno para identificar el problema y subsanarlo hasta que se consigue el envío con éxito al SISAAD.

Por otra parte, señalar que desde esta CC.AA se han llevado a cabo diferentes actuaciones de control en materia de veracidad de la información del sistema, depuración de posibles errores y actualización de la información del SISAAD con la información obrante en la aplicación de ADA por la que se gestiona los expedientes de dependencia en la Comunitat Valenciana.

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

- **En materia de detección y comunicación de fallecimientos de personas dependientes** hemos de destacar la coordinación que esta Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas llevó a cabo con la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública en materia de acceso a la información de las personas fallecidas en la Comunitat Valenciana y que obra en los registros de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública.

  De esta manera se ha pretendido mejorar la calidad de datos al disponer de más información en cuanto a las personas dependientes fallecidas y complementarlo con los cruces de personas fallecidas que se realizan habitualmente todos los meses entre ADA y los ficheros facilitados por el Registro Civil e INE, así como con la base de datos SINTEGRA por la cual se gestionan las plazas públicas de personas mayores dependientes en esta Conselleria, y por otra parte se dispone de las comunicaciones de fallecimientos realizadas por los familiares de las personas dependientes, los Servicios Sociales o los servicios acreditados.

  Desde el año 2018 se realiza mensualmente, además del cruce de ficheros de Registro Civil, INE y SINTEGRA, un cruce entre la base de datos de ADA y los ficheros de personas fallecidas que semanalmente facilita la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública. Asimismo, disponemos del acceso a modo consulta de la información obrante de personas fallecidas.

  Este cruce de información nos está permitiendo completar con la fecha de fallecimiento expedientes que no habían cruzado con los cruces habituales que se hacían con el Registro Civil, INE y nuestra base de datos SINTEGRA, y de esta manera evitar pagos indebidos desde nuestra Conselleria, así como comunicar al SISAAD el archivo por fallecimiento de ese expediente.

- **En materia de veracidad de la información del sistema y depuración de posibles errores** destacar también que cuando se detectan errores en la veracidad o calidad de datos del SISAAD realizamos peticiones de soporte al SISAAD para que se corrijan los datos.

- **En materia de actualización de la información del SISAAD con la información obrante en ADA** se vienen acometiendo en ADA diversos desarrollos para mejorar nuestra aplicación así como mejoras en nuestro sistema de interoperabilidad con el SISAAD.

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

GENERALITAT VALENCIANA
Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives

Dirección General de Atención Primaria y Autonomía Personal
Complejo Administrativo 9 de Octubre
C/ de la Democracia, 77, Torre 3
46018 Valencia

ALEGACIONES A LA RELACIÓN DE ANEXOS (En este apartado se transcribe el párrafo relativo a cada Anexo con los datos a nivel nacional citados en el informe, y se alega en referencia a los datos de la Comunitat Valenciana)

ANEXO 3 EXPEDIENTES DONDE NO FIGURAN LAS HORAS DE SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO CONCEDIDAS

Página 42

Considerando aquellos expedientes cuya única prestación reconocida es un servicio de ayuda a domicilio (o un servicio de ayuda a domicilio complementado con un servicio de teleasistencia) se ha verificado la existencia de un total de 51.585 expedientes donde no figura la información relativa al número de horas concedidas; de los cuales, este Tribunal ha comprobado la existencia de un total de 22.381 expedientes que han generado, de forma indebida, una liquidación en concepto de nivel mínimo de protección por un importe total de 93.385.607,16 euros.

El IMSERSO debería haber solicitado a las CCAA –como órganos competentes en la materia- la cumplimentación de esta información y, en caso de no facilitarse, proceder a su baja inmediata en la liquidación del nivel mínimo de protección, siempre y cuando esta prestación de servicio de ayuda a domicilio fuese única o reconocida de forma conjunta con un servicio de teleasistencia, de acuerdo con lo que se dispone en el precitado Real Decreto 1051/2013.

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso 3 tickets relacionados con la falta de información en NSISAAD de las horas de prestación del servicio en las prestaciones económicas vinculadas al servicio. Se ha contestado a 2 de los tickets facilitando la información en cuanto al total de horas contratadas por tratarse de un dato contenido en el PIA resuelto.

ANEXO 4 EXPEDIENTES SIN PRESTACIÓN RECONOCIDA O SIN RESOLUCIÓN PIA

Página 42

Este Tribunal ha verificado la existencia de 14.030 expedientes que no disponen de una prestación reconocida o, que, no disponen de la fecha de su resolución PIA (en algunos expedientes no consta ninguna de las dos situaciones) y, sin embargo, el IMSERSO ha procedido a la

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

liquidación del nivel mínimo de protección por un importe global, estimado por este Tribunal, en 42.871.083,37 euros.

En consecuencia, el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA dicho importe ya que, según se recoge en la información del NSISAAD, el derecho del beneficiario aún no sería efectivo porque al no disponer de una prestación reconocida o no contar con una resolución de su PIA no debería encontrarse percibiendo una prestación del Sistema.

Alegación:

IMSERSO a través de NSISAAD puso el ticket nº 35567 informando que en 2.587 expedientes no había un PIA válido (principalmente por falta de resoluciones de prestaciones, nº de horas de SAD o fechas incompletas).

Desde esta CC.AA. se informó que de los 2.587 expedientes en 2.284 sí que constaba en nuestra base de datos el PIA, así como el envío del PIA a la base de datos del IMSERSO que en aquel momento era SIEBEL (por tratarse de expedientes antiguos) y que después migraron a NSISAAD.

Se está trabajando en facilitar los distintos datos que NSISAAD refiere que no constan en su sistema actual, pero que en su día sí que se enviaron. Y respecto a los 295 expedientes en los que no constaba PIA se está pendiente de su ajuste.

ANEXO 5 EXPEDIENTES DUPLICADOS

Asimismo se ha verificado la existencia de expedientes duplicados en la aplicación informática NSISAAD, ya que determinados beneficiarios tienen más de un expediente asociado dentro de dicha aplicación, bien porque figuran con distintos DNI (v.gr: beneficiarios extranjeros donde inicialmente se les da de alta en el sistema con un Número de Identidad de Extranjero y posteriormente se recoge un número de DNI; beneficiarios menores de edad para quienes se introduce un DNI ficticio y posteriormente se introduce un número de DNI real); o bien debido a errores al cumplimentar dicho documento en la aplicación informática (v.gr: un expediente donde figura el DNI con letra y en otro expediente sin letra, coincidiendo el número).

Alegación:

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

IMSERSO a través del NSISAAD puso 2 tickets relacionados con expedientes duplicados solicitando que se informe qué expedientes archivar y cuales mantener activos. Se está trabajando en contrastar la información de cada uno de los expedientes de NSISAAD con la información obrante en nuestra base de datos.

ANEXO 6 EXPEDIENTES CUYA ÚNICA PRESTACIÓN RECONOCIDA ES UN SERVICIO DE TELEASISTENCIA

Página 43.

Tal como se indicó en el Informe n.º 977, a efectos de la aplicación informática SISAAD el servicio de teleasistencia se considera complementario del resto de prestaciones recogidas en el catálogo del Sistema y, en el caso de aquellos beneficiarios cuyo PIA solo recoja el derecho a percibir este servicio, no genera liquidación del nivel mínimo de protección.

Sin embargo, los trabajos de fiscalización han permitido verificar que, sobre un total de 28.583 expedientes que se encuentran en esta situación, 421 tienen liquidaciones de nivel mínimo por un importe total acumulado de 914.697,02 euros, abonado de forma indebida a las CCAA, perdurando por tanto esta incidencia que ya fue recogida en el mencionado Informe n.º 977.

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso el ticket 40575. Este ticket se contestó corrigiendo los 2 expedientes que contenía dicho ticket informando de la prestación principal que no constaba en NSISAAD.

ANEXO 7 RELACIÓN DE EXPEDIENTES CON IMPORTES EXCESIVOS EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN

Página 44

Como resultado de dichos cálculos, se ha verificado la existencia de 125.562 expedientes donde, de acuerdo con los cálculos realizados por este Tribunal en base a la información obrante en la base de datos certificada por el IMSERSO, se han liquidado importes excesivos en concepto de financiación del nivel mínimo de protección, por un importe estimado en 106.984.846,33 euros.

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

Dirección General de Atención Primaria y Autonomía Personal
Complejo Administrativo 9 de Octubre
C/ de la Democracia, 77, Torre 3
46018 Valencia

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso el ticket 40609 que recoge 160 expedientes por los que el IMSERSO refiere haber abonado a esta CC.AA. un importe superior al nivel mínimo.

Se solicitó a NSISAAD información detallada sobre la cuantía calculada de cada prestación sin haber sido facilitado el detalle de cada cálculo, únicamente se nos facilitó los criterios generales y por este motivo se está analizando uno a uno y se está pendiente de contestación.

ANEXO 8 BENEFICIARIOS FALLECIDOS INCLUIDOS EN LA BASE DE DATOS DEL SISAAD

Página 45

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, este Tribunal ha verificado la existencia de un total de 2.106 personas fallecidas (de acuerdo con la información facilitada por el INE a este Tribunal) que, sin embargo, figuraban en la aplicación informática NSISAAD, a 31 de diciembre de 2018, en situación de alta a efectos de la percepción del nivel mínimo de protección a abonar por el IMSERSO a las distintas CCAA. En este sentido, resulta especialmente significativa la existencia de personas beneficiarias en la aplicación informática cuya fecha de fallecimiento es anterior a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia (1 de enero de 2007).

Alegación:

En relación al Anexo 8 “Fallecidos antes de 2007” facilitado por el Tribunal de Cuentas que consta el fichero de 5 personas, señalar que 2 de ellas sí que se había enviado la resolución de fallecimiento a NSISAAD, y en cuanto a las otras 3 personas informar que constan en nuestra base de datos de gestión de dependencia y en la base de datos del sistema sanitario que esas 3 personas están vivas.

En relación al Anexo 8 “Fallecidos después de 2007” facilitado por el Tribunal de Cuentas que consta de 58 personas. Señalar que nos consta la siguiente información:

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

- 1 persona que consta en nuestra base de datos de gestión de dependencia y en la base de datos del sistema sanitario que está viva.

- 1 persona que solicitó traslado del expediente de dependencia y que fue trasladado desde esta CC.AA. en fecha 07/01/2019.

- 56 personas que constan en nuestra base de datos de dependencia como fallecidas. De esas 56 personas, 53 tienen una resolución de archivo por fallecimiento en nuestra base de datos. Y de esas 53 personas en 45 de ellas fue comunicado al NSISAAD la resolución de archivo por fallecimiento y en las 8 restantes está pendiente de enviar o de solucionar el rechazo que dió el envío de la resolución por fallecimiento.

ANEXO 9 EXPEDIENTES CON SALDO ACUMULADO NEGATIVO

Página 46

Asimismo, se ha verificado la existencia de un total de 246 expedientes cuyo importe liquidado a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, presenta un saldo acumulado negativo por una cuantía total de 220.507,30 euros.

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso el ticket 40544 que estamos pendiente de contestación para el ajuste económico. Se trata 5 expedientes, de los cuales 3 de ellos no tienen PIA pero 2 de ellos sí.

ANEXO 10 EXPEDIENTES CON DIFERENTE FECHA DE RESOLUCIÓN PIA EN NSISAAD/ CCAA

Página 54

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

Se han detectado 144.308 beneficiarios donde la fecha de resolución del PIA es diferente en ambas bases de datos (NSISAAD/CA).

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso el ticket 39856 y se está en proceso de análisis de cada uno de los expedientes para comprobar si las fechas de resolución PIA coinciden con las que constan en nuestra base de datos. Se está analizando uno a uno y se trata de 4.906 expedientes y se está pendiente de contestación.

ANEXO 11 EXPEDIENTES DONDE NO COINCIDE SU GRADO DE DEPENDENCIA RECONOCIDO EN NSISAAD/CCAA

Página 55

Se han observado 4.665 beneficiarios donde no coincide el grado de dependencia reconocido, si bien coincide su fecha de resolución del PIA.

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso el ticket 39893 con 395 expedientes donde no coincide el grado de dependencia, si bien coincide el PIA. Se contestó a NSISAAD facilitando los datos que nos habían sido solicitados respecto a las resoluciones de grado. Sin embargo, desde NSISAAD nos han indicado que no han podido actualizar algunas resoluciones y no has solicitado más información que está pendiente de análisis.

ANEXO 12 EXPEDIENTES DONDE NO COINCIDE LA FECHA DE RESOLUCIÓN DE GRADO DE DEPENDENCIA EN NSISAAD/CCAA

Página 55

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

Asimismo, se han detectado 50.983 beneficiarios donde coincidiendo su fecha de resolución del PIA y su grado de dependencia reconocido, sin embargo, no coincide la fecha de resolución del grado de dependencia.

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso el ticket 39941 con 9.756 expedientes de beneficiarios donde coincidiendo la fecha de resolución PIA y su grado de dependencia, no coincidía la fecha de resolución de grado. Se está trabajando este ticket para facilitar el dato y en breve se contestará.

ANEXO 13 BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN NSISAAD QUE NO FIGURAN EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LAS CCAA

Página 56

Beneficiarios que figuran en las bases de datos de las CCAA como perceptores de prestaciones derivadas de la situación de dependencia sin que hayan podido ser localizados en la aplicación informática NSISAAD.

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso el ticket 40352 con 1.623 expedientes en el que nos solicita revisar el identificador de las personas y todas las prestaciones que constan en NSISAAD y se está pendiente de análisis por parte de la DGTIC.

ANEXO 14 BENEFICIARIOS RECOGIDOS EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LAS CCAA QUE NO FIGURAN EN NSISAAD

Página 57

Como se muestra en el cuadro anterior, el número de beneficiarios de prestaciones que figuran en las bases de datos de las CCAA y, sin embargo, no figuran en dicha situación en la aplicación NSISAAD asciende a 152.921. No obstante, este Tribunal ha verificado que un total de 98.074 be-

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

neficiarios se encuentran en situaciones donde no procede la liquidación del nivel mínimo de protección por el IMSERSO (v.gr.: beneficiarios fallecidos, solicitante valorado con grado cero, fecha de archivo NSISAAD, fin de la prestación con anterioridad al mes de diciembre de 2018…), motivo por el cual estos expedientes no han sido considerados a efectos de la estimación del importe no liquidado por el IMSERSO en concepto de financiación.

En consecuencia, las CCAA podrían haber dejado de percibir fondos públicos en un total de 54.847 beneficiarios que, figurando en sus aplicaciones informáticas como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, sin embargo, en el NSISAAD no constaban en dicha situación –en la nómina del mes de diciembre de 2018-, por lo que el IMSERSO no pudo abonar a las CCAA un importe estimado por este Tribunal, solo y exclusivamente en la nómina de diciembre de 2018, en 5.250.989,08 euros.

Alegación:

IMSERSO a través del NSISAAD puso el ticket 42454 en el que nos han solicitado comprobaciones acerca de beneficiarios de PIAs que constan en nuestra base de datos y que no constan en NSISAAD.

Se trata 1.851 expedientes algunos con PIA y otros sin PIA. Con respecto a los expedientes que tienen PIA se está comprobando si falta algún PIA complementario por enviar, y en los que no consta PIA en NSISAAD se está comprobando si tienen PIA en nuestra base de datos para comunicarlo. Así como otros 39 beneficiarios que realmente sí que constan en NSISAAD pero que hay un problema con el identificador y por ese motivo no cruzan entre ambas bases de datos. Se está pendiente de contestación de este ticket que fue puesto en fecha 06/08/2020.

Firmado por Mercé Martínez i Llopis el 21/09/2020 19:35:59

CSV:ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N URL de validación:https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ZSX3CB21-3EDDDHN1-F2LBLI3N

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES, FAMILIAS, IGUALDAD Y NATALIDAD DE LA COMUNIDAD DE MADRID

CONSEJERO DE POLÍTICAS SOCIALES,
FAMILIAS, IGUALDAD Y NATALIDAD

Dª Maria Dolores Genaro Moya

Consejera de Cuentas

Tribunal de Cuentas

Madrid, 21 de septiembre de 2020

Estimada Consejera,

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988 de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, te remito adjunto documento de alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/200 de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas, en situación de dependencia.

Saludos cordiales,

Alberto Reyero Zubiri

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL «INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICOFINANCIERA 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

La Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con 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* (Informe n.º 977), aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 21 de marzo de 2013, instó al Gobierno a "*Cumplir las conclusiones y las recomendaciones del Tribunal de Cuentas*", y asimismo instó al Tribunal a *"Incluir en el programa de fiscalización de esa 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".*

Para dar cumplimiento a dicha Resolución, el Tribunal de Cuentas ha realizado, 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»,*** cuyo acuerdo de inicio fue aprobado por el Pleno en sesión de 20 de julio de 2018.

Las recomendaciones recogidas en el informe nº 977 se incluyen en la página 29 del anteproyecto, y se dirigen tanto al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, como al IMSERSO y también a las Comunidades Autónomas, en adelante CC.AA. Las dos recomendaciones dirigidas a las CC.AA. son las siguientes:

> *3.1 Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al plazo máximo para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.*

> *3.2 Mantener actualizada la información remitida al SISAAD para que el IMSERSO pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia.*

1.- Alegaciones a las recomendaciones dirigidas a las Comunidades Autónomas

Recomendación 3.1. Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al plazo máximo para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

En la página 175, se reflejan los tiempos medios de resolución, calculados a partir de la información registrada en SISAAD a 31 de diciembre de 2018, indicando que los tiempos medios a nivel nacional han aumentado con respecto a los reflejados en el anterior informe del Tribunal de Cuentas nº 977. Así, por ejemplo, el promedio de días transcurridos entre la fecha de resolución del dictamen de grado y la fecha de reconocimiento de la prestación (332), así como el promedio de días transcurridos entre la fecha de registro de la solicitud y la fecha del reconocimiento efectivo de la prestación a 31 de diciembre de 2018 (520), se ha visto casi duplicado con respecto a los promedios recogidos en el Informe n.º 977, referidos a 31 de diciembre de 2010, los cuales se elevaban a 173 y 262 días, respectivamente.

En el caso de la Comunidad de Madrid, si bien se reflejan unos tiempos medios de resolución muy inferiores a la media nacional, es necesario señalar que de acuerdo con los datos ofrecidos por la Cámara de Cuentas de la Comunidad en su anteproyecto de informe de "Fiscalización del seguimiento 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 para la Promoción de la Autonomía personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, circunscrita a la Comunidad de Madrid", siendo estos datos obtenidos directamente desde el sistema de información de la Dependencia (SIDM) de la Comunidad de Madrid, los promedios para los años más recientes, 2017 y 2018, son incluso inferiores a los detallados en este anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas para el conjunto de ejercicios, como se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 1. Tiempos medios transcurridos en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y efectividad de los servicios y las prestaciones

TIEMPOS MEDIOS TRANSCURRIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE DEPENDENCIA (días transcurridos)				
	ANTEPROYECTO INFORME TRIBUNAL CUENTAS 2020_MEDIA ESTATAL (FUENTE: SISAAD) Datos hasta 31/12/2018	ANTEPROYECTO INFORME TRIBUNAL CUENTAS 2020_COMUNIDAD MADRID (FUENTE: SISAAD) Datos hasta 31/12/2018	ANTEPROYECTO INFORME CAMARA DE CUENTAS 2020 (FUENTE: SIDMA) Datos exptes. 2017	ANTEPROYECTO INFORME CAMARA DE CUENTAS 2020 (FUENTE: SIDMA) Datos exptes. 2018
Entre la fecha de solicitud y la resoluciónde grado	213	248	245	216
Entre la fecha de resolución de grado y la fecha de resolución de reconocimiento de la prestación (efectividad de la prestación)	332	130	Servicios: 95 Prestación económica:135	Servicios: 49 Prestación económica:37
Entre la fecha de la solicitud y el reconocimiento de la prestación (efectividad de la prestación)	520	368	Servicios: 340 Prestación económica:370	Servicios: 265 Prestación económica:253

A este respecto, cabe además tener en cuenta que los promedios calculados por la Cámara de Cuentas, se han realizado exclusivamente sobre expedientes con Grado (I, II o III) y por tanto con reconocimiento de Programa Individual de atención (en adelante PIA), dado que en el ámbito de la Comunidad de Madrid la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia incluye la aprobación del PIA. Si en el cómputo de plazos, la Cámara de Cuentas hubiera tomado en consideración además los expedientes resueltos sin grado y, por tanto, sin PIA, los promedios hubieran sido incluso más bajos.

Se detallan en la Tabla precedente los promedios calculados por la Cámara de Cuentas tanto en expedientes 2017 como en expedientes 2018 puesto que, además de ser inferiores a la media estatal, se observa incluso una considerable mejora en 2018 respecto al año anterior, lo que hace que el promedio entre la fecha de solicitud y la efectividad de una prestación económica en 2018 sea la mitad en Comunidad de Madrid (253 días) que a nivel estatal (520 días). No obstante, y dado que el plazo máximo establecido por la Ley es de seis meses, se sigue trabajando en implementar mejoras en el procedimiento que posibiliten la reducción de plazos.

Recomendación 3.2. Mantener actualizada la información remitida al SISAAD para que el IMSERSO pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia.

El Tribunal de Cuentas considera incumplida la recomendación consistente en la actualización permanente de la información remitida al SISAAD en relación con los beneficiarios de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, en su ámbito territorial, ya que la persistencia de las diferencias e incoherencias verificadas entre la información obrante en esta aplicación informática y los sistemas de información de las distintas CCAA, provoca que la liquidación del nivel mínimo de protección, por el IMSERSO, no se efectúe con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia.

En este sentido señala a partir de la página 41 del informe, una serie de incoherencias en la información para evidenciar el inadecuado control sobre la información obrante en la aplicación informática NSISAAD, entre las que se encuentran:

> 1º.- Expedientes con **servicio de ayuda a domicilio sin horas mensuales**. Se indica que se han detectado un total de 22.381 expedientes cuya prestación única es el servicio de ayuda a domicilio pero que no tienen informadas horas de servicio, generando de forma indebida una liquidación en concepto de nivel mínimo de protección. Se adjunta para su comprobación un archivo denominado *Anexo 3* con los 13 expedientes que en esa situación corresponderían a Madrid, sin embargo, consultados los expedientes en NSISAAD, se comprueba que todos tienen correctamente informadas las horas concedidas, por lo que dicha inconsistencia, de haber existido, desde luego ya ha sido corregida.

2. Expedientes que **no disponen de una prestación reconocida**. El Tribunal de Cuentas ha detectado la existencia de 14.030 expedientes en NSISAAD que no tienen informada una prestación reconocida o que no disponen de fecha de resolución PIA (en algunos expedientes no consta ninguna de las dos situaciones). De estos expedientes, 802 de ellos corresponderían a la Comunidad de Madrid y se remiten en un archivo (*Anexo 4*). Se comprueba que estos registros ya habían sido informados a esta Comunidad Autónoma por parte del IMSERSO, a través el sistema de ticket-servicio habilitado al efecto, comprobándose que la mayoría de ellos (702) sí contaban con información del PIA atendido en nuestro sistema de información, dos expedientes correspondían a solicitantes con expedientes duplicados y el resto no tenían PIA tampoco en nuestro sistema. Estos últimos expedientes correspondían a solicitudes antiguas tramitadas con anterioridad a la migración de datos del anterior sistema de información Dependencia para prestaciones (UDAI) al nuevo implementado a partir de enero de 2015 (SIDMA). Esta información fue remitida al IMSERSO para la realización de las correcciones oportunas en NSISAAD.

3. Se indica la existencia de 1.436 **expedientes duplicados** en la aplicación informática NSISAAD, ya que 713 beneficiarios tienen más de un expediente asociado dentro de dicha aplicación, bien porque figuran con distintos DNI/NIE o bien debido a errores al cumplimentar dicho documento en la aplicación informática. Se ha remitido un archivo denominado *Anexo 5* con la relación 84 solicitantes que tienen más de un expediente en NSISAAD, debido a inconsistencias en el dato DNI/NIE. Se han consultado los expedientes en NSISAAD y se ha comprobado que todos los expedientes duplicados se encuentran correctamente archivados en la aplicación, a excepción de tres beneficiarios, que han venido a Madrid trasladados desde otras CCAA, las cuales aún no han archivado sus expedientes por traslado en la aplicación. Se contactará con dichas CCAA (Andalucía y Castilla y León) para que corrijan esta situación en NSISAAD.

4. Señala el informe que han sido detectados a nivel estatal 421 expedientes con liquidaciones de nivel mínimo cuando su **PIA únicamente contempla el servicio de teleasistencia,** servicio que se considera complementario de los demás y que por sí solo no genera liquidación de nivel mínimo de protección. En el *Anexo 6* se remiten los 14 expedientes que en esta situación corresponderían a la Comunidad de Madrid. Revisados los casos, se ha encontrado que uno de ellos ya ha sido corregido en NSISAAD, por cuanto su PIA es de prestación vinculada al servicio de Centro de Día. Asimismo, se han detectado dos expedientes más con PIAS que en nuestro sistema (SIDMA) incluyen prestaciones y servicios distintos, por lo que se solicitará la reactivación de ambos expedientes al IMSERSO de forma que se pueda alinear correctamente la información en ambos sistemas.

5. Asimismo, desde el Tribunal de Cuentas se ha procedido a recalcular la liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO desde el inicio de la aplicación de la Ley de Dependencia hasta el 31 de diciembre de 2018 (o hasta la fecha de fallecimiento de los beneficiarios en el caso de ser esta anterior). Como resultado de dichos cálculos, el Tribunal ha apreciado la existencia de 125.562 expedientes que han podido **liquidarse con importes excesivos en concepto de financiación del nivel mínimo de protección.** Se nos ha remitido en un archivo (*Anexo 7)* con los 28.215 expedientes que en esta situación en NSISAAD están asignados a Madrid. En este sentido, cabe indicar que la Comunidad de Madrid ya había sido alertada por parte del IMSERSO de dicha situación, que en estos momentos se siguen analizando los expedientes indicados con la información existente en nuestro sistema AD_SIDMA, en colaboración con nuestro departamento de soporte informático (Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid_ Madrid Digital), y se mantiene contacto con el soporte técnico de NSISAAD dado que se ha detectado que en la mayoría de los casos se tratan de problemas de interoperabilidad de sistemas y que el módulo GEC no se encuentra adaptado para la gestión del procedimiento que realizan las CCAA. Por ejemplo, no se prevé que una misma resolución de PIA pueda contener una combinación de servicios (Centro de Día, SAD y teleasistencia, por ejemplo) o de servicios y prestación económica (Prestación vinculada a Centro de Día y SAD, por ejemplo).

6. En el informe también se indica que el Tribunal ha detectado la existencia de 2.016 **personas fallecidas que se encontraban de alta en NSISAAD** como beneficiarias de prestaciones y, en consecuencia, el IMSERSO procedió a la liquidación de importes en concepto de nivel mínimo de protección. Del total de beneficiarios fallecidos detectados, 119 corresponderían a beneficiarios de la Comunidad de Madrid (*Anexo 8). Consultados los expedientes tanto en NSISAAD como en nuestro sistema AD_SIDMA, se verifica que en ambos sistemas las fechas de fallecimiento informadas para cada uno de los expedientes coinciden. Por el contrario, se observan algunos errores en las FECHAS FALLECIMIENTO indicadas en el archivo facilitado por el Tribunal (ejemplos SAAD13-28/1420416/2009-33, SAAD13-28/2602840/2009-76 y SAAD13-28/2611642/2009-45).*

En relación con esto, cabe señalar que las CCAA archivan los expedientes en SISAAD, en el caso de los servicios, inmediatamente desde que se dispone de la información de la baja por fallecimiento del beneficiario, y en el caso de las prestaciones económicas, una vez que se produce la extinción de la prestación, la cual, conforme a la normativa autonómica en vigor (Decreto 54/2015, de 21 de mayo) se produce el último día del mes en que se produce la causa de la extinción, en este caso, del fallecimiento.

Igualmente, el Tribunal señala que ha encontrado en el sistema un total de 87 beneficiarios fallecidos con fecha de fallecimiento anterior al 1 de enero de 2007, esto es, anterior a la propia implantación del SAAD. Se indica que 13 de los cuales pertenecen a Madrid. Se comprueban estos expedientes de Madrid, tanto en NSISAAD como en AD_SIDMA, y se constata que ningún expediente tiene fecha de fallecimiento anterior al 01/01/2007, de hecho todos los beneficiarios tienen expedientes activos y se encuentran atendidos en la Comunidad de Madrid, a excepción de una beneficiaria trasladada a otra CA y de tres beneficiarios fallecidos entre 2019 y 2020, comprobando en su caso que las fechas defunción coinciden en ambos sistemas, por lo que no se verifica ningún error con estos expedientes.

7. Asimismo, se ha verificado la existencia de un total de 246 expedientes, 46 de ellos de Madrid, cuyo **importe liquidado a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, presenta un saldo acumulado negativo**. Esta situación evidencia la persistencia de este defecto de gestión en el NSISAAD, ya que de acuerdo con el procedimiento de cálculo del nivel mínimo de protección el importe a abonar podría resultar cero, pero nunca negativo.
Respecto a este punto, entendemos que es el IMSERSO quien debe alegar, por cuanto se trata de un defecto observado en el procedimiento de cálculo del nivel mínimo de protección.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas, al cual se le facilitó toda la información obrante en la base de datos del sistema de información de la Dependencia de la Comunidad de Madrid (SIDMA), ha observado diferencias en algunos campos (Grado, fecha resolución de Grado o fecha de resolución de PIA) en determinados expedientes (*Anexos 10,11, 12*). Estas discrepancias están siendo analizados en colaboración con los técnicos de Madrid Digital, dado que en una revisión preliminar de los mismos por nuestra parte no se han observado dichas diferencias, como por ejemplo se muestra en la siguiente Tabla 2 con algunos de los resultados de la consulta, por lo que es posible que no se traten realmente de inconsistencias sino de algún error en la consulta efectuada por parte del Tribunal.

Tabla 2. Ejemplos de expedientes incluidos en el archivo Anexo 11_Grado distinto en NSISAAD y en AD_SIDMA

Identificador	Expediente	C. Autónoma	GRADO SISAAD	FEC RESOLUCION GRADO SISAAD	GRADO AD_SIDMA	FEC RESOLUCION GRADO AD
	SAAD13-28/1123782/2008-57	Comunidad de Madrid	GRADO III	19/09/2016	GRADO III	19/09/2016
	SAAD13-28/1126170/2008-15	Comunidad de Madrid	GRADO III	26/02/2018	GRADO III	26/02/2018
	SAAD13-28/1129196/2008-89	Comunidad de Madrid	GRADO III NIVEL 1	13/10/2009	GRADO III NIVEL 1	13/10/2009
	SAAD13-28/1191476/2008-46	Comunidad de Madrid	GRADO III	22/03/2017	GRADO III	22/03/2017
	SAAD13-28/1205080/2008-68	Comunidad de Madrid	GRADO II	06/06/2016	GRADO II	06/06/2016

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de NSISAAD y AD

Finalmente, el Tribunal de Cuentas señala que existen expedientes en NSISAAD que no encuentra en AD_SIDMA (facilitados en *Anexo 13* con 13.561 expedientes) y a la inversa, que existen expedientes en AD_SIDMA que no localiza en NSISAAD (facilitados en *Anexo 14* con 8.198 expedientes).

Con respecto a la primera situación, la de expedientes que existen en NSISAAD pero que no encuentran en AD_SIDMA, cabe señalar que, tras realizar un muestreo sobre los mismos, se comprueba que dichos expedientes sí que se encuentran en SIDMA, coincidiendo datos de SOLICITANTE, DNI/NIE y Nº EXPEDIENTE SISAAD. Se muestran a continuación en la Tabla 3 algunos ejemplos detectados. Estos ejemplos nos hacen pensar que el cruce de datos realizado por el Tribunal de Cuentas no ha sido correcto.

Tabla 3. Ejemplos de expedientes incluidos en el archivo Anexo 13_Beneficiarios en NSISAAD no localizados en AD_SIDMA

Identificador	Expediente	C. Autónoma	DNI/NIE SISAAD	DNI/NIE AD	EXPTE. AD
	SAAD13-28/1365397/2008-46	Comunidad de Madrid			006639/2007
	SAAD13-28/5264056/2012-74	Comunidad de Madrid			027239/2011
	SISAAD13-28/885044/2018-16	Comunidad de Madrid			017688/2017
	SISAAD13-28/616580/2017-48	Comunidad de Madrid			041106/2016
	SISAAD13-28/983599/2018-19	Comunidad de Madrid			007611/2018

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de expedientes en NSISAAD y AD consultados por campo Nº EXPTE. SISAAD

En cuanto a la segunda situación, la correspondiente a la de presuntos expedientes encontrados en AD_SIDMA que no han sido enviados a NSISAAD (*Anexo 14*), llama la atención que 7.262 expedientes del total de 8.198 expedientes de Madrid figuran ya en el propio archivo remitido por el Tribunal con el dato del Nº EXPEDIENTE SISAAD incluido. Además, se verifica que dichos expedientes se encuentran correctos en ambos sistemas, coinciden los datos de los solicitantes, por lo que no entendemos este error (ejemplos exptes. SAAD13-28/4451578/2011-19 y SISAAD13-28/807012/2018-69). Por su parte, tampoco encontramos error en los expedientes para los cuales no se ha identificado en el archivo el dato del Nº EXPEDIENTE SISAAD, por cuanto consultados por DNI o NIE, o bien SOLICITANTE (nombre y apellidos), se encuentra que la información se encuentra alineada en ambos sistemas de información (ejemplos, SAAD13-28/3269718/2010-07 y SAAD13-28/7491674/2015-00).

En resumen, que entendemos que se trata de un error en el cruce de información realizada por el Tribunal de Cuentas por lo que cualquier cálculo realizado sobre el nivel mínimo de protección que por estos expedientes ha dejado Madrid de percibir, sería incorrecto.

2.- Mejoras introducidas en la gestión del sistema de atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid

Hasta el año 2015, la información sobre la gestión del procedimiento de dependencia en la Comunidad de Madrid se soportaba en dos sistemas de información, conectados entre sí, pero diferentes. Por una parte, el procedimiento administrativo de valoración se recogía en la aplicación SIDMA y, por otra, el resultado del programa individual de atención figuraba en una aplicación distinta llamada UDAI. A esta fractura de los datos, había que añadir el seguimiento del catálogo de prestaciones y servicios que, a excepción de las prestaciones económicas que también se recogía en UDAI, se encontraba disperso en diversas bases de datos de la Consejería competente en la materia, en función de la unidad gestora responsable de las mismas.

Esta anómala situación suponía que para poder realizar el proceso de envíos había que combinar no solo los datos existentes en las dos aplicaciones referenciadas, sino que, a su vez, exigía el cruce con los datos de gestión para determinar los servicios que se encontraban atendidos o en lista de demanda.

La unificación, a partir de enero de 2015, de toda la información en una sola aplicación ha supuesto un alineamiento de AD_SIDMA con los datos contenidos en NSISAAD.

Asimismo, la creación de un "módulo de envíos" ha supuesto dotar de mayor fiabilidad a la información transmitida, tanto desde el punto de vista de la calidad del dato como por su vinculación estricta a la actuación profesional.

En paralelo, se ha desarrollado un programa de verificación de la información contenida en los certificados mensuales con el fin de dotar de fiabilidad y seguridad a la asignación del nivel mínimo.

No obstante, como se ha dicho en punto 5 existen importantes desajustes en los procesos de interoperabilidad, ya que los procedimientos que el IMSERSO exige para adaptarse a su sistema de liquidación de nivel mínimo supondrían, en la práctica, la pérdida de información que, sin embargo, se encuentra perfectamente recogida en la aplicación de la Comunidad de Madrid.

Dicha pérdida de información tiene que ver, fundamentalmente, con la combinación de recursos del catálogo en un mismo PIA y la asignación de servicios en tiempos no coincidentes, debido a la capacidad desigual de asumir la demanda y la existencia de diversos tiempos de espera.

La solución propuesta por el IMSERSO supone desdoblar la información en envíos independientes, que provoca, en algunos supuestos que se pierda la información disponible y, por tanto, la justificación de que servía de sustento a la correspondiente liquidación del nivel mínimo.

Esta cuestión es motivo de discusión permanente, por lo que la Comunidad de Madrid va a poner en marcha una solicitud de reunión de la Comisión de Seguimiento del Convenio de Interoperabilidad, bajo el criterio de que las soluciones informáticas no pueden poner en cuestión la información disponible, puesto que constituyen el resultado de las resoluciones administrativas en las que se sustentan.

3.- Propuestas de mejora de la Comunidad de Madrid en relación con el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

3.1. Sistema de información y estadística

3.1.1.-Publicación de la gestión mensual completa realizada.

La estadística publicada no refleja, en realidad, la gestión mensual realizada por las CCAA, sino el resultado acumulativo de la misma en el que se incluyen las altas que han pasado el filtro formal de la aplicación, mediatizadas por las bajas producidas en el mes.

Es decir, que el resultado publicado puede incluir datos que no forman parte de ese período. Así, sería conveniente que también se publicaran: volumen de solicitudes tramitadas, de valoraciones realizadas, así como de expedientes resueltos con motivo de reconocimiento de grado o con otros motivos, esto es, desistimiento, caducidad, desestimación (Grado 0 o sin grado) o archivo. Estos datos deberían mostrarse sin descontar las bajas de expedientes producidas por fallecimiento, como actualmente ocurre, dado que con los mismos se ha realizado gestión hasta el archivo de las actuaciones. El histórico de estos reportes mensuales, daría fe de la gestión completa que ha supuesto y supone para las CCAA la gestión de los procedimientos de dependencia en su territorio.

3.1.2.-Desagregación de los datos de prestaciones de Dependencia.

Actualmente se publican los datos relativos a las prestaciones de Dependencia de forma global, sin atender a otros factores como el Grado reconocido, el tipo de servicio o la intensidad del mismo.

Por este motivo, se propone la desagregación de los datos relativos a las prestaciones de dependencia en función del Grado de dependencia reconocido, así como del tipo de servicio de atención residencial (mayores, discapacidad), de atención diurna (mayores, discapacidad), de promoción de la autonomía personal (atención temprana, tratamientos especializados, etc.), de ayuda a domicilio (atención personal y tareas domésticas) y de PEVS vinculado a cada uno de los distintos servicios del catálogo.

3.1.3.- Ampliación del perfil de la persona dependiente.

Es conveniente disponer de una mayor información sobre el perfil de la persona en situación de dependencia, que incluya, además de la edad y género, los diagnósticos que principalmente ocasionan dicha situación (conforme al catálogo CIE-10), o la capacidad económica media de los solicitantes, en relación con el Grado y la prestación reconocida.

3.1.4.- Criterios de calidad en la aplicación del Catálogo de Dependencia.

En la actualidad, la publicación de datos de forma acumulativa impide determinar, en función del recurso aplicado, la correspondiente tasa de cobertura de acuerdo con la población diana a atender o por criterio de edad o discapacidad.

La disposición de esta información permitiría calibrar la red de servicios de atención a la Dependencia y posibilitaría criterios adicionales para su evaluación, extensión y, en su caso, financiación.

3.1.5.-Publicación de la lista de espera.

Por último, indicar que actualmente no existe una publicación de la lista de espera real que por cada CCAA existe para las personas con situación de dependencia reconocida en su territorio y éste es el motivo por el cual habitualmente para obtenerla se tiende a tomar los datos publicados por el IMSERSO y relativos a personas dependientes con derecho a prestación y beneficiarios atendidos, obteniendo con su resta el volumen de "lista de espera".

Sin embargo, ésta no es una cifra que se ajuste a la realidad, ya que no tiene en cuenta el importante volumen de personas que, teniendo reconocida situación de dependencia, han desistido o renunciado al PIA.

Así, por ejemplo, si realizamos en la Comunidad de Madrid la operación antes descrita, de acuerdo con los últimos datos publicados por el IMSERSO en agosto de 2020, la resta de las personas con derecho (164.055) y lo beneficiarios atendidos (135.053) daría como resultado un total de 29.002 personas en esta "lista de espera virtual".

Sin embargo, si tomamos los datos que el propio IMSERSO tiene registrados en su aplicación NSISAAD como "*personas pendientes de recibir prestación*", excluyendo a aquellas que han renunciado al servicio adjudicado o que han desistido respecto a su PIA, el resultado de personas en lista de demanda en la Comunidad de Madrid sería de 22.194, lo que supone 6.808 personas dependientes menos de la que hemos denominado como "lista de espera virtual".

Tabla 4. Datos de lista de espera en Madrid a 31 de agosto de 2020

ÁMBITO TERRITORIAL	TOTAL PERSONAS DEPENDIENTES Nº	PERSONAS BENEFICIARIAS CON PRESTA-CIONES Nº	DEPENDIENTES NO ATENDIDOS Nº	DEPENDIENTES CON RENUNCIA PRESTACION Nº	LISTA DE ESPERA Nº
Madrid, Comunidad de	164.055	135.053	29.002	6.808	22.194

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Plataforma BI del IMSERSO

Efectivamente, el reconocimiento de la situación de dependencia conlleva el derecho al recurso idóneo que corresponda del Catálogo mediante la aprobación del Programa Individual de Atención, pero la renuncia o el desistimiento sobre el mismo significa que, aunque el derecho no se pierda, este no puede hacerse efectivo y, por lo tanto, las personas afectadas, a no ser que manifiesten un cambio en su decisión o situación, realmente no están en espera de servicio o prestación.

3.2. Financiación del Sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia

Existe un déficit de financiación por parte de la Administración General del Estado (AGE), respecto de las obligaciones que la propia Ley impone.

El artículo 7 de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia establece tres niveles de protección: el nivel mínimo, el acordado a través de convenio y el adicional.

Por su parte, el artículo 9, de la precitada norma, establece que el nivel mínimo corre a cargo de la Administración General del Estado (AGE) y su asignación tendrá en cuenta el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.

Sin embargo, hay que precisar que las cuantías asignadas para dicha financiación, asignadas por grados, se quedan muy lejos del coste real de los servicios, sin que, además, se tengan en cuenta otros aspectos como el tipo de servicio o su intensidad, en el cálculo efectuado.

A su vez, hay que resaltar que el nivel acordado, recogido en el artículo 10 de la Ley, que establece la posibilidad de incrementar el nivel mínimo mediante acuerdos sobre objetivos, medios y recursos, se suprime en 2011, dejando sin efecto el apartado 2 del artículo 7, en las sucesivas normas de acompañamiento de los presupuestos de la AGE.

Todo ello, en abierta contradicción con lo dispuesto en la DT 1ª de la Ley, que determina que la AGE establecerá en sus presupuestos los créditos necesarios para financiar los convenios durante el período del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2015.
Por su parte, la norma establece que las CCAA pueden, a su cargo, establecer niveles de protección adicional y que estas deben aportar, al menos, la misma cuantía que la AGE.

La realidad, sin embargo, es que la financiación del nivel mínimo no ha superado, a lo largo del tiempo, el 17% del coste total del mantenimiento del sistema de atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid, con los consecuentes problemas que implica en relación con la efectividad del derecho de las personas, que ha supuesto graves problemas que afectan a la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

El resultado que se muestra a continuación, desagregado por grados, evidencia la distancia que existe entre las cifras de referencia para la financiación del nivel mínimo y el importe, de acuerdo a costes de referencia unificados obtenidos en enero de 2020, del mantenimiento del catálogo de dependencia en la Comunidad de Madrid. Paradójicamente, la relación más favorable se produce en la PECEF que, sin embargo, resulta penalizada en fondo de reparto del nivel mínimo.

Tabla 5. Financiación nivel mínimo y costes del catálogo de dependencia en la Comunidad de Madrid

COMPARATIVA COSTES SERVICIOS E IMPORTES PRESTACIONES CON NIVEL MÍNIMO POR GRADO									
SERVICIO / PRESTACION ECONÓMICA	GRADO III			GRADO II			GRADO I		
	COSTE MEDIO MENSUAL	NIVEL MÍNIMO IMSERSO	% FINANCIACION A CARGO DEL IMSERSO	COSTE MEDIO MENSUAL	NIVEL MÍNIMO IMSERSO	% FINANCIACION A CARGO DEL IMSERSO	COSTE MEDIO MENSUAL	NIVEL MÍNIMO IMSERSO	% FINANCIACION A CARGO DEL IMSERSO
ATENCION RESIDENCIAL MAYOR (FT)	1.044,10 €	190,13 €	18%	1.044,10 €	84,49 €	8%		N/A *3	
ATENCION RESIDENCIAL DISCAPACIDAD (RESCO)	1.706,10 €	190,13 €	11%	1.706,10 €	84,49 €	5%		N/A *3	
CENTRO DIA MAYOR CM_INTENSIVO	853,60 €	190,13 €	22%	853,60 €	84,49 €	10%		N/A *3	
CENTRO DIA MAYOR CM_NO INTENSIVO		N/A *3			N/A *3		465,60 €	47,38 €	10%
CENTRO OCUPACIONAL DISCAPACIDAD_INTENSIVO	1.251,14 €	190,13 €		1.251,14 €	84,49 €			N/A *3	
CENTRO OCUPACIONAL DISCAPACIDAD_ NO INTENSIVO		N/A *3			N/A *3		682,44 €	47,38 €	7%
AYUDA A DOMICILIO	603,93 €	190,13 €	31%	427,17 €	84,49 €	20%	279,87 €	47,38 €	17%
TELEASISTENCIA *2	15,41 €	- €	0%	15,41 €	- €	0%	15,41 €	- €	0%
PECEF	329,99 €	190,13 €	58%	235,91 €	84,49 €	36%	153,00 €	47,38 €	31%
PEVS	558,92 €	190,13 €	34%	366,45	84,49 €	23%	290,96 €	47,38 €	16%
PEAP *5	519,75 €	190,13 €	37%	364,47	84,49 €	23%	300,00 €	47,38 €	16%

*1 Coste medio hora servicio Madrid y Áreas 1 a 4 (descontado copago) 14,73 euros; intensidad horaria media Madrid y Áreas 1 a 4: GR III 41;GII 29;G I 19 horas mensuales)

*2 De acuerdo con el RD 1050/2013, de 27/12/2013, no se liquida nivel mínimo por el servicio de teleasistencia

*3 Servicios no incluidos en el catálogo de servicios por Grado

*4 Importes medios prestaciones calculadas a partir de la nómina Enero 2020

*5 Los importes de la PEAP se ven reducidos no tanto por el límite del importe del servicio privado, sino porque los beneficiarios son perceptores a su vez de otras prestaciones de análoga naturaleza

En definitiva, es necesario establecer un sistema de suficiencia presupuestaria que, de conformidad con las reivindicaciones materializadas por la totalidad de las Comunidades A en la Conferencia de Presidentes, adecue las cuantías del nivel mínimo al coste real de los servicios; resarza la falta de financiación de la parte que corresponde al nivel acordado no satisfecho en los ejercicios 2012/2015; e incluya a la dependencia como concepto específico en los criterios de financiación de las Comunidades Autónomas.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA VICEPRESIDENCIA Y CONSEJERÍA DE MUJER, IGUALDAD, LGTBI, FAMILIAS Y POLÍTICA SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

INFORME QUE EMITE LA CONSEJERÍA DE MUJER, IGUALDAD, LGTBI, FAMILIAS Y POLÍTICA SOCIAL, EN RELACIÓN CON ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR SU PLENO EN SESIÓN DE 21 DE MARZO DE 2013.

El Tribunal de Cuentas, en desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras que está realizando sobre el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por dicho Tribunal 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, ha remitido a la actual Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social un Anteproyecto de Informe de fiscalización.

Dicho Anteproyecto de fiscalización, se estructura, tras describir pormenorizadamente su ámbito, objetivos, alcance y metodología, en tres grandes bloques, a saber:

1.- Seguimiento de la recomendación dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
2.- Seguimiento de las recomendaciones dirigidas al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante IMSERSO)
3.- Seguimiento de las recomendaciones dirigidas a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA)

Tras los mismos y, como resultado de la fiscalización, realiza el tribunal de Cuentas una serie de conclusiones, para terminar con unas nuevas recomendaciones a cada uno de los sujetos cuya actividad ha sido objeto de fiscalización.

Así mismo contiene Anexos (numerados de 3 a 14) donde se concretan los expedientes a que se refiere el cuerpo del Anteproyecto.

A pesar de esta estructura tan delimitada se contienen, a lo largo del mismo, constantes referencias, genéricas o singulares, a la administración autonómica, con independencia de que se refiera al seguimiento de las recomendaciones dirigidas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al IMSERSO o a ella misma, lo que aconseja ir desgranando la totalidad de los bloques anteriormente indicados para contemplar un estudio completo de dicho Anteproyecto.

En base a lo anterior, se efectúan las siguientes,

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e5d492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- En relación al seguimiento de la recomendación dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en virtud de la cual se señaló en el informe de fiscalización de fecha 21 de marzo de 2013, por parte del Tribunal de Cuentas, la necesidad de regular reglamentariamente el trasvase de datos del sistema dependencia hacia Registro de Prestaciones Sociales Públicas en desarrollo de la Disposición adicional quinta de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, señala que, no obstante, la comunicación de datos al citado registro es efectuada, sin ningún amparo jurídico por el IMSERSO y no, como determina la norma vigente, por las Comunidades Autónomas, lo que ha implicado que los desajustes entre las aplicaciones autonómicas y el Sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia (en adelante SISAAD) sean trasladados al antedicho registro limitando los controles necesarios para evitar fraudes en la obtención y/disfrute de prestaciones sociales públicas.

No obstante ser ello cierto, no lo es menos que, desde diciembre de 2018 en la Comunidad de Murcia se ha desarrollado el aplicativo MARGA poniéndose en producción desde esa fecha, abandonando la carga duplicada de datos en el aplicativo nSISAAD del IMSERSO. Se realiza el envío de datos mediante interoperabilidad directamente con RUI. Es por ello que, desde entonces, se han minimizado los posibles errores de carga de datos, realizándose una trasmisión que constituye el fiel reflejo de los contenidos en los sistemas de gestión de la dependencia en la Comunidad Autónoma, realizándose en paralelo una labor de revisión y depuración de datos en relación a las cargas anteriores a aquella fecha.

SEGUNDA.- En cuanto al bloque del seguimiento de las recomendaciones dirigidas al IMSERSO, se estructura este en torno a las que el Anteproyecto llama 1, 2, 3,5 y resto de conclusiones.

De modo más detallado las seguiremos del siguiente modo,

2.1.- <u>Recomendación 1 al IMSERSO</u>. Potenciar los procedimientos de control interno sobre el SISAAD incrementando el intercambio de información con otras bases de datos de la Administración Pública con el fin de evitar las anomalías existentes en dicho Sistema.

En aras de esta recomendación, el Tribunal de Cuentas además de analizar otros procesos (como la interoperabilidad entre bases de datos) ha realizado diferentes cruces de datos entre el SISAAD y las bases de datos de otras Administraciones Públicas, entre las que se encuentra la de esta Comunidad

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

Autónoma verificando, a resultas de aquel cruce, el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección financiado por la AGE a través del IMSERSO.

De este estudio se desprenden dos tipos de conclusiones, relativas de una parte a la calidad de los datos (fundamentalmente consistentes en desajustes o inexactitudes en las fechas de los expedientes) y, de otra parte, al importe del nivel mínimo liquidado en favor de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Estas últimas son las que merecen mayor atención, por cuanto se refieren a diversas incidencias en el trasvase de datos por parte de la Región de Murcia al IMSERSO que, considera el Tribunal de Cuentas, redundan de modo relevante en la liquidación del nivel mínimo de protección recibido desde el IMSERSO en favor de esta Comunidad Autónoma. En razón a ello destaca el tribunal de Cuentas las siguientes:

2.1.a) Expedientes que no contienen en SISAAD el número de horas mensuales del servicio de ayuda a domicilio o cuya intensidad es inferior a la mínima establecida en la normativa de aplicación, en cuyo caso no deberían de haber computado para la liquidación del nivel mínimo por ser un dato de incorporación obligatoria según la Orden SSI/2371/2013.

De esta relación de expedientes considera el Tribunal de Cuentas que 557 de ellos corresponden a la Comunidad de Murcia.

No obstante, no ha tenido en cuenta los innumerables problemas tenidos por esta Comunidad para el traslado de los datos. Hasta que la herramienta GCA no lo permitió, no pudieron comunicarse las horas de la ayuda a domicilio e, incluso, cuando ya se pudieron comunicar, nunca se supo si el trasvase de datos se hacía correctamente, advirtiendo, posteriormente y de modo incidental, que muchos de ellos no estaban trasmitidos; Sólo mediante las regularizaciones se obtenían los ajustes necesarios en el cálculo del nivel mínimo mediante web service o envío de expedientes por Excel.

No obstante, actualmente se llevan a cabo depuraciones permanentes de los datos, de suerte que, de la relación remitida por el Tribunal de Cuentas sólo se encuentran activos 62 expedientes de los que 53 ya han sido corregidos, estando en proceso de corrección los 9 restantes.

2.1.b) Expedientes que no disponen de una prestación reconocida o de una fecha de reconocimiento del PIA.

De los 54 expedientes en esta situación que señala el Tribunal de Cuentas, 28 ya han sido corregidos, concretamente los que se corresponden con dependientes vivos residentes en esta Comunidad Autónoma (18 del que se ha solicitado una petición de soporte al IMSERSO y que ya han sido mecanizados

correctamente) y con personas cuyo expediente estaba archivado por fallecimiento sin mecanizar la prestación que se encuentran fallecidas (10).

Se encuentra además en la relación un expediente con incidencia de grado, que no permite grabar la prestación que tiene. Corresponde a un grado por homologación cuya subsanación hemos pedido al IMSERSO.

Quedan por depurar finalmente aquellos cuyo expediente fue trasladado a otra Comunidad Autónoma (25). No obstante todos ellos tienen una prestación reconocida en el sistema informático de la Comunidad Autónoma, de modo que solo puede concluirse un error en el trasvase de datos que está en proceso de corrección.

Se adjunta la situación actual de los mismos al presente informe como Anexo I (se corresponde con el Anexo 4 del Tribunal de Cuentas).

2.1.c) Expedientes que se encuentran activos y liquidados en dos Comunidades Autónomas.

En este caso el Tribunal de cuentas ha comunicado dos expedientes trasladados a/desde otra Comunidad Autónoma que se encontraron en alta en esta Región de Murcia. Sin embargo no se ha podido verificar si se solapan las fechas de la residencia en la Región con residencia en otra Comunidad Autónoma. Al efecto, se adjuntan como Anexo II recogiendo las fechas de residencia en la Región de Murcia. (se corresponde con el Anexo 5 del Tribunal de Cuentas)

2.1.d) Expedientes que tienen como única prestación el servicio de telesasistencia y abonándose por ellos el nivel mínimo a pesar de ser una prestación complementaria

Se trata de dos expedientes para los que se les liquidó por grado y prestación; a pesar de lo anterior uno de ellos contiene una prestación económica de cuidados en el entorno familiar y el otro centro de día aunque por error, después de su renuncia siguió liquidándose el nivel mínimo. Se adjuntan como Anexo III

2.1.e) Expedientes por los que se han liquidado importes excesivos de nivel mínimo o un saldo acumulado negativo.

En cuanto a los expedientes liquidados en exceso, el Tribunal de Cuentas ha acompañado un listado de 64 expedientes de una parte y de 1307 de otra, en los que no se determina con qué criterios y qué datos se han tenido en cuenta para hacer el cálculo por cada uno de ellos y su resultado y cuál sea la diferencia

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

entre SISADD y la aplicación de gestión de esta Comunidad Autónoma que determina una liquidación distinta de la llevada a cabo.

Así por ejemplo, señala el Tribunal de Cuentas que muchos de ellos se corresponden con personas para las que se liquidó el nivel mínimo en fecha posterior a su fallecimiento pero no sabemos si ha tenido en cuenta si esas personas tuvieron constituida una comunidad de herederos que reclamó los atrasos devengados y no percibidos por su causante dependiente (un total de 251 de ambos anexos) u otras circunstancias, como los envíos erróneos de datos posteriormente corregidos, dieron lugar a una liquidación posterior.

Lo mismo ocurre con aquellos 5 que, según el Tribunal de Cuentas, tienen un saldo acumulado negativo.

En definitiva, el desconocimiento de la liquidación por cada uno de los expedientes y la concreción de la cantidad para cada uno de los conceptos liquidables hace imposible formular alegación alguna en defensa de lo afirmado por el Tribunal de Cuentas.

Con relación a ello, conviene poner de manifiesto, la existencia de varios ticket en el actual nSISAAD en los que el IMSERSO pone de manifiesto diferencias de liquidación por parte del IMSERSO. En este sentido, desde esta Comunidad Autónoma se ha intentado, desde el mes de mayo de los corrientes y sin éxito, una reunión con representantes de aquella entidad a nivel técnico, que aclare estos extremos a fin de poder corroborar o no dichas diferencias, sin que haya habido respuesta.

2.1.f) Expedientes de personas fallecidas por las que se ha liquidado el nivel mínimo.

De ellos, dos son anteriores a 2007 y cinco posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia por lo que se refiere a la Región de Murcia.

En cuanto a los anteriores a 2007, uno de ellos, aun a fecha actual, no consta su fallecimiento en ninguna de las bases de datos de que se nutre el sistema en la Región y en cuanto al otro expediente, se archivó correctamente en 2019 tal y como se indica en el Anexo IV que acompaña al presente informe de alegaciones.

Por lo que hace a los dependientes fallecidos después de 2007 y antes de fin de 2018, por los que se había liquidado el correspondiente nivel mínimo, se encuentran archivados en las fechas que se ha hecho constar en el Anexo V de este informe. (que se corresponden con los anexos 8 del Anteproyecto de fiscalización)

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e5d492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

A la vista de lo anterior, imputa el Tribunal de Cuentas a las Comunidades Autónomas el incumplimiento del deber de cooperación interadministrativa al no colaborar con el IMSERSO en el control y corrección de la información traslada por aquellas al SISAAD sin tener en cuenta que, hasta fechas bien recientes, no se podían enviar los datos al sistema estatal con la necesaria fluidez y, cuando se enviaban, no era posible obtener por parte de esta Comunidad Autónoma feed back alguno de las remisiones de datos a aquel sistema de información.

2.2.- <u>Recomendación 2 al IMSERSO</u>. Analizar y revisar de forma exhaustiva y continua la información obrante en el SISAAD.

Sobre esta recomendación analiza el Tribunal de Cuentas las migraciones de datos llevadas a cabo para mejorar la información de SISAAD que dio lugar a NSISAAD y la evolución de GCA1 a GCA2, siendo esta comunidad de las que han optado por mantener sus propios sistemas de información a través del aplicativo llamado MARGA.

De acuerdo con ello, se debía de suscribir con el IMSERSO un convenio de colaboración como “mecanismo regulador de garantía y seguridad que incluirá, entre otros contenidos, la forma de la trasmisión de la información, plazos y condiciones”, sin embargo, la ausencia de interlocutores por parte del IMSERSO ha impedido celebrar el antedicho convenio al ser sustituida la cúpula técnica en varias ocasiones lo que ha impedido que finalmente haya recibido el impulso necesario que concluya en su a cabo suscripción.

No obstante y a pesar de ello, actualmente, desde la puesta producción de MARGA, se realiza el traspaso de información casi de modo automático, reduciéndose de modo sobresaliente las incongruencias entre ambos aplicativos, estatal y autonómico.

No obstante, al referirse la fiscalización a un periodo anterior a la puesta en marcha de MARGA, resultan para el Tribunal de Cuentas, determinadas incongruencias que destaca en el Anteproyecto remitido. A saber:

2.2. a) Distinto número de beneficiarios en alta en ambas aplicaciones

Concretamente determina el Tribunal de Cuentas que, a fecha de la fiscalización existían 33,231 beneficiarios en el módulo GEC de SISAAD frente a los 35.503 que constaban en la aplicación regional.

Sin embargo, esta situación tiende a corregirse ya que a fecha actual en dicho módulo GEC obran 33.634 beneficiarios en tanto que en el aplicativo

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

regional MARGA obran 33.325, de modo que diferencia está en 309 beneficiarios más en el sistema estatal, cuyo listado pasa a estudiarse para su corrección, por si se trata de personas con dos prestaciones del sistema o errores de remisión procedentes de los antiguos trasvases de datos.

2.2. b) Beneficiarios donde la fecha de resolución del PIA es diferente en ambas bases de datos, estatal y autonómica.

De este listado remitido por el Tribunal de Cuentas (15.704) se encuentran activos actualmente un total de 12.617 de los cuales se ha corregido la incidencia en 12.061 de modo que existe un desfase de 556 respecto de los cuales se está procediendo a corregir en fecha actual aunque hay que poner de manifiesto que , de ellos, 145 tienen una fecha diferente en menos de un mes lo que se traduce en errores de mecanizaciones manuales que sin embargo no tienen trascendencia económica si se considera que el nivel mínimo de calcula teniendo en cuenta la fecha de los efectos de la prestación y no la fecha de la correspondiente resolución.

2.2. c) Beneficiarios en los que no coincide el grado de dependencia en ambas aplicaciones.

Se trata de un total de 51 expedientes de los que se encuentran activos 42 habiendo sido corregidos en la aplicación estatal, a fecha actual, todos ellos.

2.2. d) Beneficiarios en los que no coincide la fecha de resolución de grado de dependencia en ambas aplicaciones

En cuanto a este listado se trata de un total de 485 expedientes, de los que siguen el alta 388 a fecha actual, de ellos ya han sido subsanados 223, continuando el proceso de corrección en adelante aunque hay que tener en cuenta que la fecha de efectos que sirve para referir el nivel mínimo no es la de la resolución de grado dependencia.

2.2.e) Beneficiarios recogidos en NSISAAD que no han sido localizados en las aplicaciones autonómicas y viceversa.

Con carácter general debe advertirse que desde esta Comunidad Autónoma se inició un proceso de depuración que, aun a fecha actual, continua en marcha. Es por ello que muchas de las incidencias a que se refieren los listados del Tribunal de Cuentas ya han sido subsanadas.

En concreto, de los 599 expedientes no contenidos en SISAAD pero si en la base de datos autonómica, sólo se encuentran activos, a fecha actual, 192 de los que ya han sido subsanados 155; los 37 restantes están en fase de corrección.

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

En cuanto a los 839 que obran en la aplicación regional de gestión de la dependencia, sólo están activos 663, habiendo sido corregidos 555 y estando en proceso de corrección 107.

En definitiva, a resultas de lo señalado, esta Comunidad Autónoma ha subsanado el 96% de los expedientes respecto de los que el Tribunal de Cuentas ha afirmado haber existido alguna incidencia, teniendo en cuenta que, continúan activos, en fecha actual, tan solo el 76% de los que constituyen el total del Anteproyecto de Informe por la que a la Región de Murcia se refiere.

2.3.- <u>Recomendación 3 al IMSERSO</u>. Analizar y revisar el procedimiento de justificación y posterior libramiento del nivel mínimo.

En cuanto a los certificados mensuales y anuales que avalan la información contenida en SISAAD para el libramiento del nivel mínimo a cargo de la AGE, el Tribunal de Cuentas analiza de modo pormenorizado la situación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el ejercicio de 2013, donde ante los numerosos problemas para trasladar los expedientes a la aplicación estatal llevó a cabo un proceso de regularización que concluyó con el pago de 19.498.233,53 de nivel mínimo a adicionar al resultante del SISAAD.

Este proceso se inició por acuerdo entre ambas administraciones, señalando el Tribunal de Cuentas la ausencia de un documento que lo refrende.

No obstante, existe un acta, que se adjunta como Anexo VI donde se recoge la voluntad pactada y el proceso acordado por ambas partes para la regularización pretendida.

Así mismo determina el Tribunal de Cuentas que, a diferencia de la regularización de 2015, no dispone de la relación de expedientes afectados por la de 2013; sin embargo, en esta ocasión no se remitieron sólo expedientes sino también las estadísticas por anualidades según resultaban del aplicativo regional GUAPA.

No obstante y dado el tempo transcurrido no se han encontrado los ficheros concretos conteniendo los expedientes que, en aquel momento, constituían la base del aplicativo regional, aunque de los múltiples envíos que debieron hacerse se han encontrado en la Base de Datos GUAPA las tablas utilizadas para aquel traspaso de información.

Tampoco se puede saber en estas fechas si fueron o no usados por el IMSERSO para el cálculo del nivel mínimo, y cuáles fueron los criterios que utilizaron pero

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

lo cierto es que de su estudio resultó un cálculo por parte del IMSERSO que se contiene como Anexo VII a este informe y del que resultó la posterior liquidación del nivel mínimo en el último trimestre de 2013.

2.4.- <u>Recomendación 5 al IMSERSO</u>. Proceder al reintegro de los importes del Fondo especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo respecto de las Comunidades que no justificaron la aplicación finalista de estos recursos.

Con relación a ello, señala el tribunal de Cuentas que en el mes de marzo de 2019 la Dirección General del IMSERSO remitió a determinadas Comunidades Autónomas entre las que se encontraba de la Región de Murcia un escrito donde se les recordaba la necesidad de certificar si existían cantidades a devolver al IMSERSO por no haber sido aplicadas finalmente a los proyectos y programas de aquel Fondo Especial.

No se ha emitido dicha certificación aun cuando con fecha 26 de julio de 2011, la entonces Consejera de Sanidad y Política Social acordó declarar la procedencia del reintegro de la subvención otorgada al Ayuntamiento de Mazarrón para el equipamiento del centro de día para personas mayores, siendo remitido el expediente para la vía de apremio a la Agencia Regional de Recaudación en septiembre de 2012.

En marzo de 2019 el IMSERSO requirió la devolución de los 57.500 euros afectados por esta subvención, y tal efecto a fecha actual se han iniciado los trámites para llevar a cabo la misma, momento en el cual se remitirá la certificación requerida.

2.5.- <u>Resto de conclusiones dirigidas al IMSERSO</u>.

El Tribunal de Cuentas, en cuanto al IMSERSO se refiere, concluye con la puesta de manifiesto de las siguientes circunstancias, que considera que determinan el incumplimiento parcial o total de distintas recomendaciones y que, generan desigualdades efectivas en los distintos territorios autonómicos. Son las siguientes:

2.5.a) El agravamiento de las diferencias de regulación del procedimiento para la declaración de la situación de dependencia y el reconocimiento de las prestaciones del sistema entre las Comunidades Autónomas

2.5.b) El aumento de las personas con derecho a percibir prestación del sistema sin ninguna de las prestaciones del sistema en alta (4.430 en la Región de Murcia a 31 de diciembre de 2018 y que continúa en la misma línea al suponer

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Esto es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

4.088 a 31 de agosto de 2020, no siendo, sin embargo, de las comunidades autónomas donde se presenta el índice más elevado)

2.5 .c) El incremento de las prestaciones de carácter económico (un 55,59% en Murcia) frente a los servicios (44,41%) en 2018, continúa en la misma línea a 31 de agosto de 2020 (44,65% servicios versus 55,35 en prestaciones de cuyo total la prestación de cuidados en el entorno supone un 51,82%)

2.5. d) La falta de reconocimiento en los estados contables del IMSERSO de la periodificación y aplazamiento de los atrasos del sistema que reconoce el Tribunal de Cuentas haberse subsanado pero poniendo de manifiesto que las regularizaciones en cada ejercicio ponen de manifiesto el exceso o defecto de los importes consignados.

2.5. e) La falta de homogeneidad en la regulación del nivel adicional de protección por parte de las normativas autonómicas.

2.5. f) Así mismo la falta de homogeneidad en la regulación de la participación económica de las prestaciones atenta contra el principio de universalidad en el acceso a las prestaciones del sistema en condiciones de igualdad efectiva.

2.5. g) La participación de la AGE en el gasto de la dependencia ha supuesto un 17,20% sobre el total, en 2018, pero señala el Tribunal de Cuentas que la ausencia de aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a registrar los gastos de la dependencia al margen las prestaciones económicas limita la posibilidad de estimar el gasto total de la dependencia en cada Comunidad Autónoma.

TERCERA.- En cuanto al bloque del seguimiento de las recomendaciones dirigidas a las Comunidades Autónomas se estructura este en torno a las recomendaciones que el Anteproyecto llama 1 y 2

En concreto las siguientes,

3.1.- <u>Recomendación 1 a las Comunidades Autónomas.</u> Adoptar las medidas tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo de seis meses establecido en la normativa para el reconocimiento de las prestaciones del sistema.

Considera el Tribunal de Cuentas que, en relación con el 2010, en la Región de Murcia, los plazos se han agravado hasta los 621 días en 2018, desde la solicitud inicial hasta la prestación efectiva.

Sin embargo, a fecha 30 de agosto de 2020, según se desprende de la herramienta nSISAAD, se encuentran en 482 días, en un proceso que debe tender a la baja luego que se han adoptado medidas para poder acortar los tiempos medios de la valoración de la dependencia incrementando el personal valorador para evitar mayores demoras de las padecidas, teniendo en cuenta que, además, cuando se trata de los tiempos medios desde la resolución de grado hasta la resolución de prestación han bajado de modo notable hasta los 221 (frente a los 506 de 2018 a que se refiere el Tribunal de Cuentas en su Anteproyecto de Fiscalización).

3.2.- Recomendación 2 a las Comunidades Autónomas. Actualización periódica y permanente de la información remitida al SISAAD

Esta recomendación coincide con la número 2 de las dirigidas al IMSERSO y por tanto debemos remitirnos a lo dicho con anterioridad en el correspondiente epígrafe.

No obstante, y para concluir baste ratificar el firme compromiso de esta Comunidad Autónoma al desarrollar el aplicativo MARGA como paso previo y necesario del trasvase de datos generados en la Región de Murcia en el Sistema de la Dependencia solventando los problemas de comunicación a que históricamente hubo de enfrentarse con SISAAD. Con el adecuado proceso de depuración permanente de datos SISAAD habrá de ser, finalmente, el fiel reflejo de lo contenido en los aplicativos de la Región de Murcia y viceversa.

Así mismo la mejora en la gestión de los procesos habrá de redundar en una mayor celeridad en la tramitación y, así mismo, en el momento oportuno deberá de acompañarse de un necesario incremento de los servicios y por ende, de las personas que puedan resultar beneficiarias del Sistema en esta Comunidad Autónoma.

Es cuanto se informa,

Documento fechado y firmado electrónicamente al margen

Isabel Franco Sánchez
Vicepresidenta y Consejera de Mujer, Igualdad,
LGTBI, Familias y Política Social

FRANCO SANCHEZ, ISABEL 02/10/2020 14:34:57
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b1e50492-04ab-dd10-cb6a-0050569b34e7

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DEPARTAMENTO DE DERECHOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

DOCUMENTO DE ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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 LA SESIÓN DE 21 DE MARZO DE 2013

1ª) En relación con la recomendación de actualización periódica y permanente de la información remitida al sistema de información del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en relación con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en su ámbito territorial.

El Tribunal de Cuentas considera incumplida la recomendación dirigida a las CCAA en el Informe nº 977, por cuanto, según describe en el análisis de los resultados de cruces de información que ha efectuado, ha detectado incidencias que insta al IMSERSO a analizar y, respecto a algunas de ellas, de la información que nos facilita, se deduciría la necesidad de regularizar parte de la información que remite la Comunidad Foral de Navarra al NSISAAD:

A la vista de esos datos, se solicita al Servicio de Impulso y Transformación Digital que revise la información y de tal revisión resultan las siguientes discordancias con lo reflejado en el Anteproyecto de informe de fiscalización:

1.1. Cuadro nº 5. Personas fallecidas incluidas en la base de datos del NSISAAD

Revisada la información del Anexo 8 "Fallecidos antes de 2007.xlsx"por el Servicio de Impulso y Transformación Digital, comprueban que el dato de número de personas fallecidas a esa fecha que se dice que se siguen comunicando como si estuvieran vivas (se dice que hay dos casos), no es correcto, por cuanto las dos personas indicadas en el Anexo siguen vivas, aunque hay un error en el nº de DNI de una de ellas.

Nº fallecidos con anterioridad a 01/01/2007

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente	Fecha de fallecimiento	Conclusión
				SISAAD15-31/960282/2018-79		**Sigue viva**
				SISAAD15-31/043938/2015-94		**Sigue viva, error DNI el correcto es**

Revisada igualmente la información del Anexo 8 "Fallecidos desde 2007.xlsx", se informa que, de los 9 casos indicados, ya estaban regularizados dos de ellos en la propia herramienta que utiliza el Estado para los abonos correspondientes (GEC), con la consiguiente regularización económica en posteriores abonos, y se han ordenado regularizar en nuestro sistema la información del resto de los casos (los otros 7), con lo que, a la fecha de remisión de estas alegaciones, estará actualizada la información en todos los casos.

Nº de fallecidos entre 01/01/2007 y 31/12/2018

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente	Fecha de fallecimiento	Conclusión
				SAAD15-31/ 1166232/2008-69		Ok, ya regularizado en GEC
				SAAD15-31/ 2828542/2010-66		Ok, ordenado regularizar.
				SAAD15-31/ 456382/2008-79		Ok, ordenado regularizar
				SAAD15-31/ 466266/2008-86		Ok, ya regularizado en GEC
				SAAD15-31/ 5334277/2012-56		Ok, ordenado regularizar
				SAAD15-31/ 6856616/2014-53		Ok, ordenado regularizar
				SAAD15-31/ 7068104/2014-14		Ok, ordenado regularizar
				SISAAD15-31/ 338927/2016-09		Ok, ordenado regularizar
				SISAAD15-31/ 489013/2017-36		Ok, ordenado regularizar

1.2. Cuadro nº 7. Beneficiarios de prestaciones de dependencia 31/12/2018

Solicitado un análisis del total de Beneficiarios/as de Prestaciones de Dependencia a 31-12-2018, del Cuadro Nº 7, se obtiene la siguiente información:

Datos a 31/12/2018 extraídos del Excel que se suministró al Tribunal de Cuentas y de las estadísticas que publica el NSISAAD a la misma fecha:

- Beneficiarios en NSISAAD a 31/12/2018: 13.668
- Beneficiarios en SISAAD y que no constan en la Base de Datos que suministramos al TC: 599
- Beneficiarios en Navarra a 31/12/2018 según Excel suministrado al TC: 14.226
- Beneficiarios en Navarra que no constan en SISAAD: 1.156 (Se enviaron en el Excel al TC pero en el SISAAD no tenían información de ellos en esa fecha).

Si tenemos en cuenta estos datos: restando a los 14.226 beneficiarios/as de prestaciones en Navarra que comunicamos al Tribunal de Cuentas los 1.156 beneficiarios/as que no se subieron al SISAAD y añadimos los/las 599 beneficiarios/as que no se enviaron en el Excel al Tribunal, el resultado es que había 13.669 beneficiarios/as en Navarra que, a fecha 31/12/2018, debían de ser objeto de información en NSISAAD, cuando en las estadísticas de NSISAAD hay 13.668, lo que implica una cifra que difiere en una sola persona beneficiaria de la información de nuestra Comunidad.

Se encomendó también revisar los datos de Navarra de los Anexos en que el Tribunal detectó discordancias y el resultado de lo comprobado es:

Revisada la información del Anexo 10.xlsx., todos los casos indicados, no se detecta que haya ninguno de beneficiarios/as donde la fecha de resolución del PIA es diferente en ambas bases de datos (NSISAAD/Comunidad Foral de Navarra).

Tal como se puede ver en un ejemplo de una beneficiaria (aunque, se insiste, se han comprobado todos ellos), se ha comprobado que lo que mandamos fue tanto la fecha de efecto como la de la resolución de la prestación, no la fecha de resolución del PIA.

Ello se debe a que en la carta remitida por la Cámara de Comptos de Navarra el 27 de febrero del 2019 a la directora Gerente de la ANADP se recababa la Fecha de Resolución de concesión de la prestación y fecha efecto de la resolución de dicha prestación, por lo que quizá ha habido una confusión en la interpretación de las fechas que se querían recabar, ya que nuestro sistema dispone de fecha de resolución del PIA y fecha de resolución para cada una de las prestaciones concedidas dentro del PIA, pero, como de cada PIA pueden derivarse distintas prestaciones, lo que se remitió, atendiendo a lo solicitado, fue la fecha en que se concede cada prestación y la fecha de efectos, dado que no siempre se comienza a dar la prestación en la misma fecha que se resuelve concederla.

Ejemplo:

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente	Conclusión
				SAAD15-31/1044252/2008-95	

Información que se envía desde Navarra

Prestaciones							
persona	tipo_prestacion	deno_prestacion	desde	hasta	Cuantía Mensual	fecha_resolucion	fecha_efectos_resolucion
000000000055580	ADD	Ayuda Económica Cuidados en el entorno familiar	01/09/2011	31/12/2011	144,00 €	22/03/2012	01/09/2011
000000000055580	ADD	Ayuda Económica Cuidados en el entorno familiar	01/01/2012	31/01/2013	162,00 €	22/03/2012	01/09/2011
000000000055580	ADD	Ayuda Económica Cuidados en el entorno familiar	01/02/2013	31/07/2017	137,79 €	22/03/2012	01/09/2011
000000000055580	ADD	Ayuda Económica Cuidados en el entorno familiar	01/08/2017	31/12/2019	60,00 €	22/03/2012	01/09/2011
000000000055580	GAD	Servicio de Atención Domiciliaria	17/08/2017	01/10/2017			
000000000055580	GAD	Servicio de Atención Domiciliaria	02/10/2017				

Revisada la información del Anexo 11.xlsx:, se concluye que no es correcto indicar que hay beneficiarios/as donde no coincide el grado de dependencia reconocido, si bien coincide su fecha de resolución del PIA, porque, como se puede comprobar, lo que ocurre es que los/las beneficiarios/as que se indican tienen dos valoraciones de dependencia y ambas se suministraron en el fichero, y ello no es sino resultado de la posibilidad de revisión de la situación o grado de dependencia inicialmente reconocido que prevén tanto el artículo 30 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, como el artículo 22 de la Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero.

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente	Conclusión
				SAAD15-31/457841/2008-18	Tiene dos valoraciones de dependencia es correcto.
				SAAD15-31/466258/2008-14	Tiene dos valoraciones de dependencia es correcto.
				SAAD15-31/471063/2008-94	Tiene dos valoraciones de dependencia es correcto.
				SAAD15-31/4801855/2011-57	Tiene dos valoraciones de dependencia es correcto.
				SAAD15-31/588149/2008-60	Tiene dos valoraciones de dependencia es correcto.
				SAAD15-31/594204/2008-41	Tiene dos valoraciones de dependencia es correcto.

Ejemplo:

Personas valoradas								
persona	nombre	primer_apellido	segundo_apellido	dni	fecha_nacimiento	grado	nivel	fecha_solicitud
000000000053201						3	2	28/05/2007
000000000053201						2		01/11/2015

1.3. Cuadro nº 8. Beneficiarios recogidos en NSISAAD no obrantes en las bases de datos de las CCAA Nómina diciembre 2018

Se revisa información en Anexo 13.xlsx y se comprueba que no es correcta la discordancia indicada sobre beneficiarios/as que figuran reflejados en la aplicación informática NSISAAD, con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO, sin que hayan podido ser localizados en las bases de datos facilitadas por las CCAA.

Comparando los registros suministrados por el Tribunal en el Anexo 13 y las "Personas Valoradas" del Excel que Navarra envió al Tribunal, con información hasta el 31 de diciembre del 2018, se puede observar que:

- Si enlazamos los registros por el identificador (DNI) del Anexo 13 con el DNI de "Personas Valoradas", el resultado de personas que no existen en "Personas Valoradas" es de **616** beneficiarios/as, **no** 4096 como se indica en el informe del Tribunal.
- Al revisar esos/as 616 beneficiarios/as del Anexo 13 que supuestamente no están en "Personas Valoradas", cruzando datos por nombre y apellidos, el resultado es que el número de personas que no existen en "Personas Valoradas" se reduce a **339** beneficiarios/as.

  Esta situación puede deberse a cambios en el identificador (DNI) de menores o personas con NIE que pasan a tener DNI y aún no se hubo trasladado dicha modificación al NSISAAD.

En todo caso, las comprobaciones realizadas acreditan que de los/las 4096 beneficiarios/as que el Tribunal concluye en su anteproyecto de informe que no se encuentran en el fichero Excel, el cómputo real de beneficiarios/as que no estaban en el fichero que se envió al Tribunal era de 339, y, además, hemos podido constatar que esas personas sí están registradas en nuestro sistema.

Dado que la Comunidad Foral de Navarra lleva interoperando con el sistema NSISAAD desde su inicio, presumimos y contamos con que que la información de la que dispone NSISAAD es única y exclusivamente la que desde la propia Comunidad Foral de Navarra se ha enviado, por lo que, con nuestra información, no es posible que NSISAAD disponga de información de beneficiarios/as que no estén registrados en nuestra base de datos.

2ª) En relación con el incumplimiento del plazo máximo establecido en la Ley 39/2006 para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia y el incremento de los mismos a 31 de diciembre de 2018.

Aunque según el anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas, de los datos con que han contado se deduce que entre la fecha de solicitud y la resolución de grado y nivel el tiempo medio transcurrido es de 162 días (es decir, 5,4 meses), lo que consumiría prácticamente la totalidad del plazo máximo para resolver sobre el grado de dependencia y sobre la concesión de una prestación derivada del mismo, conforme a los datos con que contamos en nuestro sistema de información y a las estadísticas que se publicaron a 31/12/2018, dicho plazo medio en 2018 fue de **1,73**, **1,6 meses (**a diciembre de 2018), **no** 5,4, es decir se había acortado ya en 3,67 meses (contando el plazo de 2018) o en 3,8 meses (contando el plazo en diciembre de 2018) el plazo que en el Anteproyecto de Informe se calculó incluyendo períodos anteriores, con lo que, tanto a diciembre de 2018 como a lo largo del año 2018 estaba, como ahora, **dentro del plazo máximo legal** de 3 meses establecido en el artículo 14.7 de la Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, y no consume ni la mitad del plazo máximo que la Disposición final primera de la Ley de Dependencia establece para resolver las solicitudes de prestaciones.

Aunque según el anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas, de los datos con que han contado se deduce que entre la fecha de la solicitud y el reconocimiento de la prestación el tiempo medio transcurrido es de 383 días (12,8 meses), conforme a los datos con que contamos en nuestro sistema de información, dicho plazo medio en 2018 fue de tan sólo **2,94 meses**, **no** de 12,8, es decir, se resolvía ya en 2018 **dentro del plazo máximo legalmente establecido** para resolver.

Por último, aunque según el anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas, de los datos con que han contado se deduce que entre la fecha de resolución de grado y nivel y la fecha de resolución de reconocimiento de la prestación el tiempo medio transcurrido es de 315 días (10,5 meses), lo cual no encaja con la diferencia de los

otros dos plazos medios, pese a que se trata de una misma solicitud con dos fases consecutivas, restando, de los datos con que contamos en nuestro sistema de información, el plazo medio en que se resolvían las prestaciones en 2018 contando desde que se solicitaba la valoración de dependencia y las prestaciones, el plazo medio ese año era de 1,21 meses desde la primera a la segunda resolución.

En cualquier caso, dado que las fechas en que se pone fin administrativamente hablando a un expediente no siempre coinciden con la fecha en que efectivamente se ha resuelto la solicitud y que algunas solicitudes que deberían aprobarse poniendo fin a procedimientos dando por desistidas de su solicitudes a personas que no subsanan o no subsanan en plazo su solicitudes, impidiendo resolverlas, se demoran o no se aprueban, sin implicar realmente un retraso en la recepción de una prestación, se considera que una forma de contabilizar los plazos atendiendo al plazo medio en que se resuelven la mayoría de los procedimientos, daría una imagen más real de lo que cuesta en media a cada Administración conceder las prestaciones derivadas del reconocimiento de dependencia.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA

MIGUEL ANGEL MONTESERIN JIMENEZ con DNI 14956040Z ha registrado el trámite Alegaciones al anteproyecto de 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 a las 14:06:54, el día 26/10/2020.
Su número de registro es el 202099900043097.

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Identificación de la Entidad, Consejería o Diputación Foral:
Diputación Foral de Alava

Nombre y apellidos:
Miguel Angel Monteserin

DNI:
14956040Z

Cargo:
Subdirector Técnico Area de Organización e Informática

Correo electrónico:
mmonteserin@araba.eus

En caso de que sea el máximo responsable de la Entidad, Consejería o Diputación Foral quien va a realizar el envío, marque la opción “Sí”. En caso contrario, seleccione "No" y cumplimente la información identificativa del representante, adjuntando el documento por el que se confiere la representación.
No

Identificación del representante

Nombre y apellidos:
JOSE FRANCISCO ANTON IDRÓQUILIS

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D3FF9.D3FF9_23.YIISUWZIBMFZJELY

DNI:
16267548Q

Cargo:
DIRECTOR GERENTE DEL IFBS

Correo electrónico:
panton@araba.eus

Anexos de la sección:
Nombre: Autorizacion.pdf, Hash: uDTZ8yMbOgSS1knrh4hOJw==

FORMULARIO 2: ALEGACIONES

Alegaciones

Descripción de las alegaciones :
En el fichero PDF adjunto se exponen las alegaciones al informe

FICHEROS DE LAS ALEGACIONES :
Nombre: Alegaciones al informe. Alava.pdf, Hash: qD26mrXQcZB1KnrKp37JRQ==

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D3FF9.D3FF9_23.YIISUWZIBMFZJELY

Alegaciones al «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.

A continuación se exponen las alegaciones al referido informe centrando las mismas en los datos referidos a Alava que se aportan en los diferentes anexos.

Por lo que se refiere al Anexo 3 indicar que se incluyen solo 46 expedientes que presentan la particularidad de que se trata de expedientes de los primeros años del sistema (15 de 2008 y 31 de 2009). Es preciso señalar que el sistema del SISAAD ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y que en un primer estadio, al construirse de forma simultánea el propio SISAD y las bases de datos de los diferentes autonomías, en este caso concreto la de Alava, las normas para el volcado de datos y los datos imprescindibles no estaban claramente definidos y ha provocado situaciones como la indicada en este anexo. Es de destacar que estas situaciones no se han vuelto a repetir como se puede comprobar al no aparecer expedientes de años posteriores con este tipo de error.

Los expedientes que figuran en el anexo 4 (sin prestación o sin fecha PIA) presentan el mismo problema que los del anexo 3, son expedientes de los años 2008 y 2009, aunque también hay algunos de 2010 y 2011. Actualmente no se reproducen estas situaciones.

En el Anexo 6 figuran 3 expedientes que solo tienen el servicio de teleasistencia circunstancia esta que desde el punto de vista asistencial es perfectamente posible independientemente de que por tener solo este servicio estos expedientes no tengan que ser financiados por el SISAAD.

En los dos listados del anexo 7 se incluyen expedientes en los que la cuantía de la ayuda económica es superior a la establecida en la normativa estatal pero estas cantidades superiores se corresponden con las establecidas normativamente en Alava en base al nivel adicional que cada comunidad puede determinar. Por otra parte teniendo en cuenta que en la liquidación de cada expediente la cantidad que aporta el INMERSO depende exclusivamente del grado, y en su caso nivel, de dependencia del beneficiario, y es por lo tanto independiente del coste del servicio o del importe de la prestación recibida, el reflejo en el SISAAD de esos importes superiores a los recogidos en la normativa estatal no generan ningún tipo de financiación más elevada hacia este Territorio Histórico.

En el anexo 8 figuran 8 expedientes en los que en el SISAAD no figura la fecha de fallecimiento que si aparece en los datos del INE. En este caso indicar que las citadas fechas si están en nuestro sistema. Sin embargo como se producen errores en los envíos en reiteradas ocasiones, sobre todo en expedientes antiguos, porque las reglas en cuanto a campos obligatorios han ido cambiando con el tiempo,

resulta imposible enviar datos nuevos de ese expediente y se puede quedar sin la baja y sin la fecha de fallecimiento. Esto se corrige precisamente con los cruces con el INE que se hacen desde el SISAAD y desconocemos porque en estos pocos casos no han funcionado correctamente.

El anexo 9 de cuantías negativas solo incluye un expediente y deberá ser el SISAAD el que indique como se ha podido generar esa situación.

En los anexos 10, diferentes prestaciones en ambos sistemas y 11, distinto grado de dependencia en ambos sistemas, se produce la misma situación, hay expedientes en los que se trata de enviar la información y el sistema los rechaza porque se producen validaciones nuevas, de datos inicialmente no requeridos, que dificultan la actualización de la información. Periódicamente se trata de ir resolviendo estas situaciones pero es evidente que no hemos conseguido ponernos al día.

En cuanto los anexos 13, expedientes que figuran en SISAAD y no en la base de datos de este Territorio Histórico, y Anexo 14, expedientes que figuran en la base de datos de este territorio Histórico y no en SISAAD, hay que indicar que la problemática que da lugar a esos ficheros es diversa.

- En primer lugar hay muchos expedientes que figuran en los dos listados porque el criterio para cumplimentar a ceros por la izquierda el campo del identificador no es el mismo, el SISAAD lo hace y nosotros no. Sirva como ejemplo de lo que se indica los 19 casos que figuran a continuación que no son nada más que una pequeñísima parte de los casos en los que se da esta situación, en los que se puede comprobar que se trata de la misma persona con la única diferencia de los "0" a la izquierda de la parte numérica del identificador.

  Beneficiarios en nuestra Base de tatos

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente

Beneficiarios en el SISAAD

Identificador	Apellido 1	Apellido 2	Nombre	Expediente
				SISAAD16-01/565339/2017-23
				SAAD16-01/7289772/2014-86
				SISAAD16-01/910993/2018-66
				SISAAD16-01/698484/2017-84
				SAAD16-01/2842174/2010-11
				SISAAD16-01/162586/2015-14
				SISAAD16-01/698483/2017-83
				SISAAD16-01/638673/2017-25
				SAAD16-01/4502009/2011-42
				SISAAD16-01/955661/2018-17
				SISAAD16-01/962480/2018-46
				SISAAD16-01/949770/2018-43
				SAAD16-01/1520177/2009-57
				SAAD16-01/4410908/2011-74
				SISAAD16-01/143782/2015-28
				SISAAD16-01/952297/2018-48
				SISAAD16-01/698492/2017-92
				SISAAD16-01/220323/2016-36
				SISAAD16-01/530974/2017-93
				SISAAD16-01/099233/2015-02

- Expedientes de menores remitidos inicialmente con un número ficticio y que posteriormente se ha actualizado en nuestra base de datos pero no en el SISAAD, sin que ello suponga que se dejen de enviar las distintas variaciones del expediente en cuanto a servicios y/o prestaciones.

- Expedientes de los que no se han podido enviar todas las gestiones correctamente y que por tanto presenta diferencias entre nuestra base de datos y la del SISAAD.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION RELATIVO AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL "INFORME DE FISCALIZACION DE LA GESTIÓN ECONÓMICO FINACIERA Y DE LA APLICACION DE LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMIA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERONAS EN SITUACION DE DEPENDENCIA", APROBADO POR SU PLENO EN SESION DE 21 DE MARZO DE 2013

El Tribunal de Cuentas del Estado solicita la presentación de alegaciones al informe de fiscalización sobre el seguimiento de las recomendaciones que se realizaron en el informe de gestión económica 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 en el año 2013.

En concreto, había dos recomendaciones dirigidas a las comunidades autónomas, que en el caso de Euskadi, habría que entender dirigidas a sus tres diputaciones forales, fundamentalmente, salvo en los casos de los servicios de teleasistencia (competencia del Gobierno Vasco) y de ayuda domiciliaria (competencia municipal):

a) Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al plazo máximo para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

b) Mantener actualizada la información remitida al SISAAD para que el IMSERSO pueda calcular y liquidar el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, con las debidas garantías de adecuación a la realidad existente en materia de dependencia.

En relación con la primera de las recomendaciones, y en relación con el País Vasco, el informe señala los siguientes tiempos medios, considerando el ámbito temporal transcurrido entre la aprobación de la Ley de Dependencia (2006) y el año 2018 (página 175):

- 128 días entre las fechas de solicitud y la de la resolución de grado y nivel (la media estatal es de 213 días).

- 147 días entre las fechas de resolución de grado y nivel y la de reconocimiento de una prestación (la media estatal es de 335 días).

- 277 días entre las fechas de solicitud y de reconocimiento de la prestación (la media estatal es de 520 días.

Por ello, el Tribunal concluye con que considera incumplida la recomendación relativa a la adopción de medidas necesarias tendentes a dar cumplimiento al plazo máximo para la resolución de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, pues dicho plazo se ha elevado a 520 días de media para el conjunto del Estado.

En cuanto a la segunda de las recomendaciones, igualmente se considera incumplida, centrando el Tribunal la causa del incumplimiento, fundamentalmente en la existencia de múltiples sistemas de gestión por parte de las comunidades autónomas (página 52 y siguientes del informe).

En relación con todo lo anterior, la Diputación Foral de Bizkaia tiene a bien formular las siguientes

ALEGACIONES

Primera. Consideración previa

A pesar de que la Diputación Foral de Bizkaia es quien remite al IMSERSO toda la información relativa a los servicios y prestaciones del sistema de la dependencia y la autonomía personal, es necesario tener en cuenta el sistema de distribución de competencias establecido en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca por la Ley del Parlamento Vasco 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

En este sentido, si bien es cierto que la mayor parte de los servicios y prestaciones son competencia de las diputaciones forales, alguno de ellos son competencia del Gobierno Vasco y de los ayuntamientos:

a) Artículo 40.3. Corresponde al Gobierno Vasco la provisión del servicio de teleasistencia.

b) Artículo 42.4. Corresponde a los ayuntamientos la provisión de los servicios sociales de atención primaria del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, regulados en el apartado 1 del artículo 22, entre los que se encuentra la ayuda domiciliaria

c) Artículo 41.3. Corresponde a las diputaciones forales la provisión de los servicios sociales de atención secundaria, contemplados en el apartado 2 del artículo 22.

Se considera necesario tener en cuenta esta distinción, porque no toda la información facilitada por esta Diputación Foral al IMSERSO surge de su sistema de información. Por otro lado, el hecho de que sea tres las administraciones públicas involucradas en la provisión de servicios relacionados con la dependencia, determina la imposibilidad de que

dichos servicios sean gestionados desde un único sistema de información uniformador, tal y como parece que se despende del informe que es objeto de estas alegaciones.

Segunda. Sobre las conclusiones en relación con la primera de las recomendaciones

Tal y como se indica en la Introducción del informe, el mismo tiene su origen en la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, que insta a dicho Tribunal a incluir en el programa de fiscalización para los ejercicios 2017 y 2018 el control de las ayudas a la dependencia y el seguimiento del cumplimiento de la Ley 39/2006.

Sin embargo, al analizar los datos que se recogen en el informe (página 175) nos encontramos con que los mismos no se refieren a los años 2017 y 2018, que constituían el ámbito temporal establecido en la Resolución de 10 de octubre de 2017, sino que el análisis sobre el grado de cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley de Dependencia se extiende al periodo comprendido entre el año 2006 y el año 2018. Es decir, que los datos recogen los incumplimientos ya advertidos en el informe del Tribunal del año 2013, que lastran las mejoras abordadas desde dicha fecha de una manera insalvable y condenan a que sea imposible cumplir con los plazos establecidos, salvo que ya en 2013 se cumplieran con ellos.

Si el Tribunal hubiera analizado la situación y los expedientes de los años 2017 y 2018, como debiera haberse hecho, habría comprobado que en el Territorio Histórico de Bizkaia se cumplen, salvo excepciones de carácter puntual que se concretan en los anexos, los plazos establecidos en la normativa vigente. Y no en relación con los plazos señalados por la Ley del año 2006, sino en relación con los plazos establecidos en la propia normativa foral, mucho más exigente que la estatal de carácter básico.

Asimismo, es necesario indicar que en Bizkaia no se ha aplicado jamás la posibilidad prevista en la Disposición Adicional Séptima del Real Decreto Ley 20/2012, de establecer un plazo suspensivo de hasta dos años para las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y para apoyo a cuidadores no profesionales.

Por todo ello, se considera suficientemente justificado que el informe recoja en una nota, en su página 175, que en Bizkaia si se cumple con la recomendación efectuada en su momento, e, igualmente, se proceda a modificar el cuadro que aparece en dicha página, para que la información que figure en el mismo sea la relativa a los años 2017 y 2018.

Tercera. Sobre las conclusiones en relación con la segunda de las recomendaciones

En cuanto a la segunda de las recomendaciones, hay que tener en cuenta que el sistema de información de la Diputación Foral de Bizkaia permite:

- Gestión de valoración de dependencia
- Gestión de las prestaciones (prestación cuidado familiar, prestación asistente personal, prestaciones vinculadas)
- Gestión de atención en centros (residencias permanentes, centros de día, temporales, fin de semana, etc.)
- Gestión de ayudas de productos de apoyo (Gizatek)
- Gestión de la atención temprana

Y que la operativa que se sigue para enviar la información al IMSERSO, es la siguiente:

a) En primer lugar, se recopila toda la información de las aplicaciones en una base de datos (denominada REPO). Sólo se recaba la información necesaria para enviar al IMSERSO, porque en esas aplicaciones también se gestiona la facturación, el cobro mensual del precio público, el pago mensual de las prestaciones, y dicha información no se recaba.

b) Con esta información estructurada se envían los *webservices* correspondientes semanalmente. Primero se envía la creación del expediente, posteriormente el archivado si ha desistido, denegado, o la valoración que le ha correspondido. Y en el momento de concederle el pago de una prestación o el ingreso efectivo en un centro, se envía el servicio/prestación correspondiente. Sucesivamente se envía el cambio en la valoración o en los servicios/prestaciones. Así hasta que se extingue el expediente, bien por fallecimiento, por dejar de ser dependiente o por dejar de percibir las prestaciones por cualquier otro motivo

   En el momento de recopilar esa información, internamente y antes de mandar la información al NSISAAD, se establecen unos controles en los programas para la depuración de datos (falta de algún dato, como el de la nacionalidad, fechas grabadas incorrectamente etc.). Esta información se pasa a un área del Departamento de Acción Social creada especialmente para la depuración de datos. Una vez subsanados los errores, se cargan en la base de datos para su envío al IMSERSO.

Desde la fecha de emisión del Informe nº 977 del Tribunal de Cuentas del Estado se han realizado diversas actuaciones. Hasta el año 2012, los datos se enviaban al Gobierno Vasco y éste era quien los remitía al IMSERSO. En Noviembre de 2012 el Gobierno Vasco tomó la decisión de que fuesen las diputaciones forales las que enviaran directamente los datos.

Esta decisión ha generado problemas en la congruencia y seguridad de los datos enviados al IMSERSO, ya que en algunos expedientes ha sido difícil encajar la información que ya estaba en el SISAAD y lo que queda pendiente de enviar de dichos expedientes, y ello debido al criterio que sigue el IMSERSO en relación con su sistema de información, de estructurar los expedientes en base a ciclos de vida. Quedan sin ajustar todavía, tal y como se analizan en los anexos, expedientes y como se explica más adelante hay dificultades para hacerlo, ya que el sistema del IMSERSO no acepta datos de fecha anterior a los últimos enviados.

A partir de agosto de 2014, el SISAAD cambia el sistema de información al nSISAAD. Lo que provoca que se tengan que volver a desarrollar nuevos programas para el envío.

En la migración a los nuevos programas, se partía de la existencia de algunos expedientes que, como ya se ha explicado, no estaban ajustados previamente y esta migración al nuevo sistema provocó también que algunos datos de fechas no encajaran con los nuevos envíos.

Desde entonces, se llevan a cabo periódicamente procesos de depuración de dichos datos, enviando ficheros para su corrección al IMSERSO.

Al mismo tiempo, dentro del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia se han desarrollado nuevas aplicaciones, con el fin de acortar los procesos de gestión de los exped9ientes, así como de ajustar al máximo posible los datos comunicados al IMSERSO:

- Proyecto 3 en 1: Simplificó, entre otras cosas, la concesión de la prestación para cuidados en el entorno familiar para que se conceda y aplique en el mismo momento en el que se aplica la valoración de grado. También se ha modificado para que la prestación finalice en el mismo momento en el que ingresa en un centro.

- Se ha centralizado en una única aplicación toda la atención en centros. Antes existían varias aplicaciones, es decir, distintas fuentes de datos.

- Se ha desarrollado la aplicación para recoger la teleasistencia que la gestiona el Gobierno Vasco y es quien remite los datos a las diputaciones forales y éstas los integran en el sistema de envío de datos. Esto implica que la Diputación Foral de Bizkaia dispone de información de fecha anterior a lo enviado ya al IMSERSO. Como ya se ha dicho es uno de los problemas con los que nos encontramos para enviar información anterior al nSISAAD.

Para la gestión de las labores de comunicación con el IMSERSO, además del personal técnico y administrativo del Departamento de Acción Social, éste cuenta con un equipo de la empresa foral informática LANTIK, S.A., que consta de un analista y de un analista programador, más el apoyo puntual de otro programador.

Como ejemplo, las horas dedicadas por parte de este equipo informático en el año 2019 han sido 998, divididas en:

- 720 horas en mantenimiento: depuración de datos, control de envíos, resolución de tickets, gestión de los traslados, etc.
- 229 horas para desarrollar el envío del servicio de atención temprana
- 50 horas para enviar la información al Tribunal de Cuentas del Estado.

Cuarta. Certificados anuales.

En cuanto a los certificados anuales de la Orden SSI/2371/2013, la unidad competente para su firma es la Subdirección de Presupuestos y Control Económico, del Departamento Foral de Hacienda de la Diputación Foral de Bizkaia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37,2.9 del Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 3/2020, de 28 de enero, por el que se aprueba el reglamento de estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Finanzas, y todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda apartado 10 de la Ley 7/1985 de 2 de abril de Régimen de las Bases Reguladoras del Régimen Local. En concreto, la Base 7 establece:

"10. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las Diputaciones Forales se organizará libremente por éstas en el marco del Concierto Económico sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 92 bis de la presente Ley"

Quinta. Alegaciones en relación con los anexos.

Los anexos del informe recogen diversa información que pretende justificar las afirmaciones que se recogen en el cuerpo del citado informe. Sin embargo, como se ha indicado ya muchas de las incongruencias de los datos no son achacables al sistema de envío de los mismos al IMSERSO, sino a los criterios que esta institución ha seguido a la hora de implantar su sistema de información. Esta circunstancia y otras añadidas se recogen dentro de estas alegaciones referidas a los anexos del informe.

Anexo 3. Expedientes donde no figuran las horas del servicio de ayuda a domicilio concedidas.

Como ya se ha indicado, es un servicio cuya provisión corresponde a los ayuntamientos.

En el caso de Bizkaia estamos ante solamente 3 expedientes, frente a un total de 51.585 expedientes de todo el Estado.

La Diputación Foral de Bizkaia dispone de la información a la que se alude en el anexo, pero el aplicativo del IMSERSO rechaza el envío de la misma porque esta información se refiere a personas que ya han fallecido y, por tanto, su expediente administrativo se encuentra archivado, y cuando se produce esta circunstancia el IMSERSO no permite que se envíe más información.

Por lo tanto, la falta de la información no es imputable a la Diputación Foral de Bizkaia.

Anexo 4. Expedientes sin prestación reconocida o sin número de registros

El número de expedientes es de 354, frente a un total de 14.030 del total del Estado.

Son expedientes cuya información fue enviada en su día (antes de noviembre de 2012) por el Gobierno Vasco, pero antes de que pudiera informarse sobre la prestación reconocida dentro de cada uno de ellos, fueron archivados por fallecimiento de la persona interesada. Incluso en algunos supuestos la persona falleció antes de que se le llegará a reconocer la prestación.

Al igual que en el caso anterior, el aplicativo del IMSERSO no permite actualizar esta información y, por tanto, no es posible subsanar esta circunstancia, sin que ello resulte achacable a la Diputación Foral de Bizkaia.

Anexo 5. Expedientes duplicados.

Son 50 registros, de un total de 1.436 registros suplicados en el total del estado. En realidad, estos 50 registros afectan a 25 personas, que están duplicadas.

En el caso de 9 expedientes, el motivo es que se ha abierto expediente en otra comunidad autónoma, sin que se hubiera tramitado el correspondiente de traslado en la aplicación del SISAAD.

En los 16 casos restantes:

- En 11 supuestos, antes de noviembre de 2012 el Gobierno Vasco envío la información, asignándoles un identificador distinto, y, posteriormente, al realizar la migración, en donde ya disponían de un DNI, no se detectó que se trataba de la misma persona. Se expone uno de estos casos, para su mejor comprensión.

Identificador	Apellido 1	Apellido	Nombre	Expediente	C. Autónoma	Provincia/Dip. Fo
				SAAD16-48/6234016/2013-54	País Vasco	Bizkaia
				SAAD16-48/1272932/2008-72	País Vasco	Bizkaia

- En 5 casos, se ha producido una duplicidad, efectivamemnte, por diferentes causas.

Anexo 6. Expedientes cuya única prestación reconocida es un servicio de telasistencia

Son 50 registros de un total de 421 registros en el conjunto del Estado.

Estos registros obedecen a expedientes que fueron enviados en su momento (antes de noviembre de 2012) por el Gobierno Vasco, produciéndose un error al migrar a las bases de datos de Bizkaia. En algunos casos, además, las personas fallecieron tras la valoración y con anterioridad a la asignación del recurso.

Anexo 7. Relación de expedientes con importes excesivos en concepto de nivel mínimo de protección

Son 301 registros, frente a un total del 5.823 del total del Estado, en unos casos, o de 5.934 frente a un total de 125.562, en otro.

En las páginas 43-44 del informe se indica que el programa de cálculo del IMSERSO no calculó correctamente esos importes, por lo que no se insistirá en este apartado.

Anexo 8. Beneficiarios fallecidos incluidos en la base de datos del SISAAD

En cuanto a dos registros, hacen referencia a dos personas que se encuentran vivas (una en un servicio resid3encial y otra, en su vivida, percibiendo una PECEF).

Respecto de 21 registros:

- 11 de ellos fallecieron en noviembre de 2018 y no se envió la información hasta 2 meses más tarde por un criterio de prudencia (en ocasiones hay errores o es necesario esperar para completar todos los datos, pues una vez comunicado el fallecimiento ya no es posible comunicar otras circunstancias, como en la prestación vinculada al servicio). Como el informe se basa en datos recogidos hasta el mes de diciembre de 2018 no pudieron recoger el envío de la información de los fallecimientos.

- En cuanto a los 10 registros restantes, alguno de ellos está duplicado por haberse modificado el DNI. El expediente cerrado por el IMSERSO corresponde al del DNI actual, de manera que sigue abierto el expediente anterior. Respecto de los restantes se refieren a expedientes en los que la persona ha dejado de percibir el servicio o la prestación, pero no se ha cerrado el expediente de valoración y se encuentra en proceso de depuración.

Anexo 9. Expedientes con saldo acumulado negativo

Son 4 registros de un total de 246 para todo el Estado.

La explicación viene en la página 46 del informe, en donde se indica que el programa del IMSERSO no ha calculado correctamente los importes.

Anexo 10. Expedientes con diferentes fechas de resolución del PIA en el nSISAAD y en las comunidades autónomas

Son 7.534 registros frente a un total de 51.585 registros en todo el Estado, y los mismos obedecen a distintas casuísticas:

- Casos en los que se recibe una prestación antes de realizar la valoración. Son personas que se encuentran en centros ocupacionales o con el servicio de atención en centros de discapacidad, concedidos por ser personas con discapacidad. En el fichero que esta diputación foral entregó al Tribunal de Cuentas para su cotejo aparece la fecha real de ingreso. Sin embargo, cuando se envía al nSISAAD, el sistema exige una fecha posterior o la misma fecha que la de la valoración de la dependencia.

- Lo mismo sucede con el servicio de ayuda a domicilio. Hay personas que lo percibían antes de la valoración de la dependencia.

- La fecha en el SISAAD coincide con la primera prestación que se concede en la Diputación Foral de Bizkaia, y esa es la fecha que se envió la primera vez. Posteriormente, se recibe la información del servicio de teleasistencia del Gobierno Vasco, con fecha de resolución previa. Por lo tanto, en el fichero que se envío al Tribunal de Cuentas aparece la fecha real de teleasistencia, que es previa a la fecha de la prestación.

- Personas que perciben solo un mes la prestación vinculada al servicio residencial, porque ingresan en una plaza pública. En ocasiones, dependiendo de la celeridad de las personas usuarias en presentar la documentación correspondiente, llega a tramitarse antes el ingreso en la plaza pública que el pago de las facturas asociadas a la prestación vinculada al servicio. En estos casos, cuando llegan las facturas, éstas no se envían porque corresponden a una prestación extinguida, y no es posible regenerar el expediente desde el principio.

Anexo 11. Expedientes donde no coincide el grado de dependencia reconocido en nSISAAD y Comunidades Autónomas

Se trata de 300 registros, frente a un total de 4.655 registros en el conjunto del Estado.

- En unos pocos casos, el grado se envió al IMSERSO en diciembre de 2018. Ya están depurados.

- En otros supuestos, tras realizar una revisión de la valoración, la persona ha fallecido. Si se envía el nuevo grado, pero el estado del expediente en el nSISAAD se queda "en gestión – pendiente de resolver", el ciclo que está en estado "activo" se queda con el registro del grado anterior. Por eso no coinciden.

- En cuanto a los expedientes anteriores al año 2014 (son 221), se tratan de errores cuando se hizo la migración al nSISAAD, porque no se distinguió entre el ciclo "activo" y el de "gestión".

Anexo 12. Expedientes en donde no coincide la fecha de resolución del grado de dependencia entre nSISAAD y comunidades autónomas

Se trata de 2.663 registros, frente a un total de 50.983 para el conjunto del Estado.

No se comprende cuál de las resoluciones de grado no coincide: si la primera de ellas o alguna de las revisiones, por lo que no es posible analizar debidamente la información del anexo.

Puede suceder que en una revisión de valoración con resultado del mismo grado se esté comparando la fecha de resolución en SISAAD de la primera resolución con la fecha de resolución de la revisión de la valoración en la Diputación Foral de Bizkaia…

Anexo 13. Beneficiarios recogidos en nSISAAD que no figuran en los sistemas de información de las CCAA

Se trata de 3.276 registros, frente a un total de 76.072 registros en el conjunto del Estado.

Estos registros si figuran en el sistema de información de la Diputación Foral de Bizkaia. Lo que sucede es que aparecen con otro DNI/NIF/identificador de persona.

Son menores que en estos momentos si disponen de DNI, personas cuyo NIE ha cambiado y ahora disponen de DNI, o de algunas personas con errores en algún dígito del DNI que

posteriormente se han corregido en el sistema de información de la Diputación Foral de Bizkaia.

No se comprende porque se afirma que algunos expedientes no figuran. Así, el DNI Q si que figura entre ellos que se enviaron al tribunal de Cuentas del Estado, tal y como puede comprobarse.

DNI/NIE/ Identificador	F.Fallecimiento	Provinci	Servicio/Prestación	Estado	F.Solicitu	F.Efectos	F.Baja	Causa
Q	01.01.0001	48	Valoración Dependencia	Valorado	14.05.2018	21.11.2013	01.01.0001	
Q	01.01.0001	48	Valoración Dependencia	Valorado	14.05.2018	21.11.2013	01.01.0001	
Q	01.01.0001	48	Prestación económica pa	Concedido	06.11.2018	25.06.2018	27.12.2018	Pérdida de requisitos

Anexo 14. Beneficiarios recogidos en los sistemas de información de las comunidades autónomas que no figuran en el nSISAAD

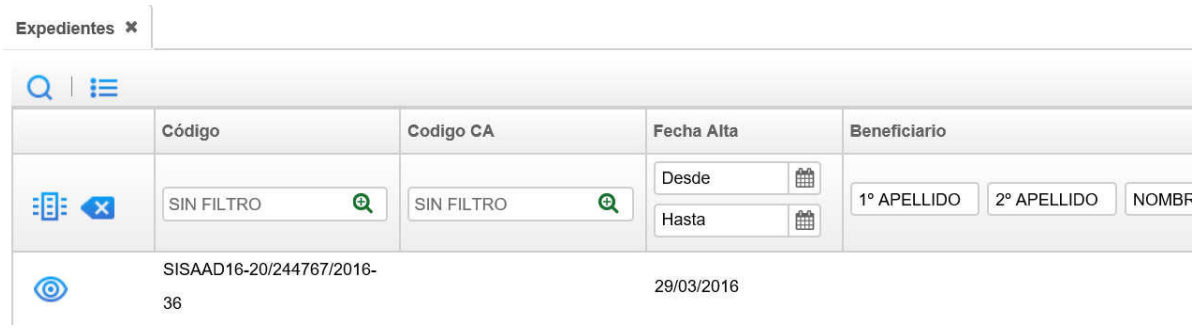
En el listado del anexo hay 1.426 registros, y de ellos, 877 tienen número de expediente en el SISAAD, por lo que no se comprende porque se señala que no figuran en el nSISAAD.

Cogiendo al azar el DNI V

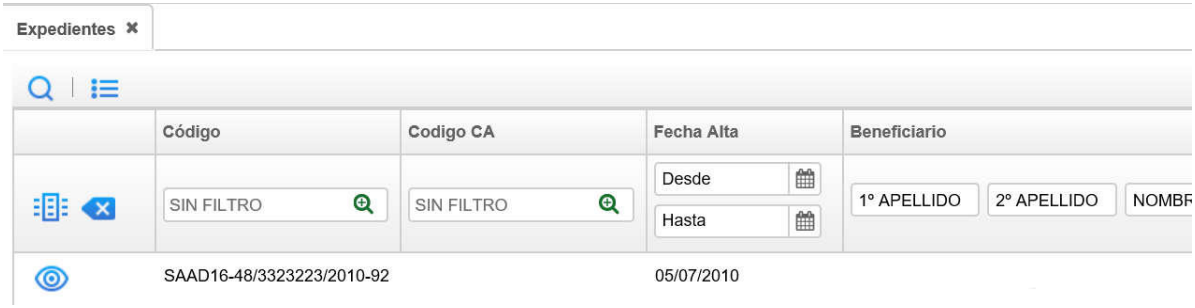


En cuanto a los 549 registros restantes:

- V: Efectivamente está sin enviar atascado con error. Es un traslado.
- F: si figura en el NSISAAD:



- Q: antes tenía un DNI ficticio de niño M, y si figura en el NSISSAD:



En el propio listado enviado por el Tribunal de Cuentas aparece el nº de expediente del SISAAD

En el resto de los supuestos, se dan diversas causas, como traslados entre comunidades autónomas, sin que la administración de origen haya enviado el expediente al SISAAD o lo haya hecho de manera incorrecta; personas que antes tenían NIE y ahora tienen DNI; personas que han alcanzado la mayoría de edad y tienen DNI; etc.

Sexta. Propuesta de mejoras

Dentro de este proceso constante de mejora y depuración de datos que se lleva permanentemente a cabo, las comunidades autónomas se encuentran con un grave problema, y es que el sistema del IMSERSO no permite reconstruir los datos de un expediente desde el principio; es decir, eliminar todos los datos anteriores y enviarlos de nuevo, de forma correcta.

Cada vez que nos envían un fichero con expedientes para corregir es imposible detectar en qué punto de la vida del expediente estamos, si no es de una forma totalmente manual; expediente a expediente, uno a uno. Sería una gran mejora y de gran utilidad que las comunidades autónomas pudieran desarrollar un programa que permita enviar nuevamente, depurado, toda la vida del expediente , de una manera automatizada.

Por otro lado, existe otro problema con los servicios/prestaciones que se envían con posteridad a una valoración, con fecha de la prestación de inicio y fin, pero con fecha de inicio de la prestación anterior. Suelen ser SAD. Debe de posibilitarse el envío de datos de fecha anterior a la fecha del último dato enviado.

Para aclar mejor esta problemática se expone un caso ficticio:

> *Se envía revisión de la valoración con fecha 12/03/2020. Se carga de los ayuntamientos SAD con fecha del 1/1/2020 al 31/01/2020, 01/02/2020 al 29/02/2020, 01/03/2020 al 31/03/2020. En este caso la primera tras la valoración se suele enviar correctamente porque no debe validar la fecha de inicio, cuando se envía el SAD del 01/02/2020 al 29/02/2020 va error, no hay forma de enviarla ni manualmente.*

Esta cuestión es de especial importancia en Euskadi, ya que el servicio de teleasistencia lo presta el Gobierno Vasco y el servicio de ayuda a domicilio es de competencia municipal y al tratarse de otras Administraciones el envío de sus datos se hace con posterioridad.

Por todo lo anterior, se SOLICITA que se tengan por formuladas las alegaciones solicitadas y, atendiéndose a lo indicado en el cuerpo de este escrito, se modifique en el informe en el sentido que se indica, con especial referencia a:

a) El seguimiento de la primera recomendación, se refiera al periodo comprendido entre 2017 y 2018, y, en cualquier caso, se exprese el cumplimiento en Bizkaia con los plazos máximos establecidos.

b) En cuanto al seguimiento de la segunda recomendación, se consideren suficientemente justificadas las incongruencias detectadas, y así se exprese en el cuerpo del informe.

c) Se recomiende al IMSERSO introducir las modificaciones correspondientes en el nSISAAD para permitir implantar las mejoras indicadas en la sexta alegación.

MAITE DE ITURRATE IBARRA

Firmado digitalmente por MAITE DE ITURRATE IBARRA
Fecha: 2020.09.28 13:13:22 +02'00'

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA MINISTRA DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL ENTRE EL 11/09/2018 Y EL 13/01/2020

Estimada Consejera:

Madrid, 21/09/20

Mediante comunicación recibida con fecha 6 de agosto de 2020, se me dio traslado del Anteproyecto de 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".

Respecto de este Anteproyecto, se realizan las siguientes consideraciones:

1. La fiscalización objeto de este Anteproyecto de Informe se llevó a cabo coincidiendo con mi etapa como titular del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

2. Habiendo tenido conocimiento en aquel momento de la realización de esta acción fiscalizadora, di la instrucción clara e inequívoca de total colaboración por parte de los órganos y servicios de mi Departamento y, en particular, del IMSERSO, con la función de ese Tribunal de Cuentas.

3. En este mismo sentido, durante mi etapa al frente del Departamento se iniciaron y desarrollaron varias actuaciones de investigación por parte de la Inspección de Servicios del Ministerio sobre hechos coincidentes con los incluidos en el Anteproyecto de Informe, remitiéndose asimismo en el marco de dichas actuaciones comunicación a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada a los efectos que procedieran.

4. Simultáneamente, el equipo ministerial y específicamente la Dirección del IMSERSO, con el apoyo de la Subsecretaría, realizó durante este periodo un enorme trabajo sistemático, minucioso y riguroso para la ordenación y regularización de todos los contratos existentes en el Organismo, en colaboración con la Intervención Delegada, así como las revisiones de los sistemas de información y el regular funcionamiento de todos los órganos institucionales y de participación.

5. En documento anexo se contienen las alegaciones específicas que, tras la información recibida de los entonces responsables de la dirección del IMSERSO, pueden contribuir a aclarar algunos aspectos analizados en la fiscalización y expresados en el Anteproyecto de Informe remitido.

Atentamente,
María Luisa Carcedo Roces, Ex-Ministra de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,

TRIBUNAL DE CUENTAS
E 202000100003293
21/09/2020 12:56:48
CSV: 46272-64462-65324-4614E
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

D. firmado por SELLO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO
D. con Nº Registro: 202000100003293, Oficina:OR1 REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL, F. Firma: 21/09/2020 12:58:26, F. Registro: 21/09/2020 12:56:48
El documento consta de 5 folios. CSV: 22211-534D5-17447-57729

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME:

Página 64 párrafos segundo y terceros

"Debido a ello, en el mes de febrero de 2013, se formalizó un acuerdo entre el Director General del IMSERSO y el Director General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social donde se recogió el compromiso –de ambas Administraciones- de solucionar dicha situación, estableciéndose en dicho acuerdo que ambas partes procederían a la regularización global de toda la información relativa a esta CA obrante en el SISAAD, de acuerdo con las acciones acordadas y recogidas en el acta anexa a dicho acuerdo.

En este sentido hay que señalar que, a pesar de la solicitud expresa realizada por este Tribunal, dicha acta no ha sido aportada por el IMSERSO, provocando que este Tribunal no haya podido conocer el contenido de las acciones acordadas entre ambas Administraciones con el fin de adecuar la información obrante en el NSISAAD a la recogida en el sistema de información de la CA de la Región de Murcia. "

OBSERVACIÓN:

El acta no ha sido aportada ya que no existe constancia documental de la misma en expediente del acuerdo.

Página 83 segundo párrafo

"El descenso producido en el año 2013 tiene su causa en el proceso de regularización, iniciado por el IMSERSO, de la información obrante en el SISAAD como consecuencia de los resultados puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977. Para ello, en el primer trimestre de ese año, dicha entidad gestora desarrolló actuaciones conjuntas con las CCAA con el fin de clarificar y comprobar los datos correspondientes a 25.806 personas beneficiarias cuya situación procedió a revisar, como consecuencia de diferente casuística recogida en el precitado Informe de este Tribunal, lo que provocó regularizaciones en el SISAAD que supusieron, entre otras situaciones, la baja en dicho Sistema de personas que se encontraban fallecidas."

Entendemos que el descenso de personas en el sistema no solo se ha producido en este periodo por las regularizaciones en el SISAAD, más aun, teniendo en cuenta que no están cuantificadas las bajas por personas fallecidas, solo se facilita el dato de expedientes comprobados (25.806).

Creemos conveniente ampliar esta afirmación con el siguiente texto:

"La modificación de la ley 39/2006 con las medidas aprobadas en el RD 20/2012 entre ellas el retraso en el calendario de aplicación de la ley, la supresión de los niveles en cada uno de los grados, la suspensión el nivel acordado, la reducción del nivel mínimo, y con ello la menor financiación del sistema, contribuyeron a la menor incorporación de personas al sistema como lo demuestran los datos (cuadro nº 14) de menor número de resoluciones de grado y nivel, menor número de personas beneficiarias con derecho a prestación, menor número de personas beneficiarias con prestaciones reconocidas"

"Con carácter general, la documentación aportada a este Tribunal se encontraba desordenada e incompleta, debiendo reiterarse a través de sucesivas peticiones la solicitud de documentación que, preceptivamente, debía conformar los expedientes. En ocasiones, finalmente no se ha podido disponer de toda la información solicitada. Debido a la ausencia de documentación en los expedientes de contratación y, sobre todo, a la relevancia de la misma, y tras las reiteradas peticiones efectuadas por este Tribunal, finalmente, la Dirección General del IMSERSO ha certificado (con fechas 24 de abril y 5 de julio de 2019) la imposibilidad de su entrega manifestando desconocer los motivos por los que dicha documentación preceptiva no figura en los respectivos expedientes. En este sentido, resulta muy significativa "la falta de localización" sistemática argumentada por el IMSERSO con respecto a diversa documentación relacionada con el seguimiento de la ejecución de los contratos, que podría responder, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, a la omisión generalizada de dicho trámite preceptivo. En concreto, de manera reiterada, y salvo excepciones, no han sido aportadas:

- ***Las actas de las reuniones de seguimiento de los contratos (recogidas en los PCAP) así como los documentos de evolución de los trabajos ejecutados en el desarrollo e implantación de los distintos módulos del NSISAAD.***

- ***Las actas de recepción de los documentos entregables28 de los contratos donde se recoge su detalle, fecha de entrega y, en ocasiones, la copia de los mismos.***

- ***Documentación acreditativa que justifique la selección de las tres empresas destinatarias de la invitación a la oferta, en aquellos contratos basados en un acuerdo marco no sujetos a procedimiento armonizado, en los que no estén establecidos todos los términos (artículo 198.4.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público – TRLCSP-), restringiendo la posibilidad de concurrencia del resto de empresas adjudicatarias con las que se hubiera celebrado dicho acuerdo marco."***

OBSERVACIÓN:

Las peticiones reiteradas de documentación no se realizaron a la dirección sino al personal funcionario de los servicios de contratación. La Dirección General del IMSERSO responsable en el momento de la intervención de ese Tribunal ha colaborado en todo momento con el TCU. Certificó dicha falta de documentación solo después de haber exigido a todo el personal responsable que localizara todo lo solicitado y constatar, que tras una búsqueda minuciosa, en la que se pusieron todos los medios, y por razones que la dirección desconoce, dicha documentación no obraba en los archivos de la institución o en las dependencias del personal funcionario que había participado o podían haberlo hecho en la tramitación de los expedientes o en el seguimiento de la ejecución de los contratos.

En definitiva, dicha documentación relevante no obraba, en el momento de la realización del informe de fiscalización, en los archivos de expedientes existentes de cada uno de los contratos.

La Dirección General del IMSERSO, desde el mes de junio de 2018, ha venido comunicando a la Inspección General de Servicios del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a la que ha solicitado la realización de diferentes informes, a la Oficina de Conflictos e Intereses, al Tribunal de Cuentas y a la Fiscalía Anticorrupción, las anomalías detectadas relativas a la

tramitación de contratos y ha colaborado activamente en las peticiones realizadas por estas instituciones así como con la IG.

Página 103, punto tercero segundo párrafo

"***Además, el IMSERSO no ha podido acreditar el personal (o empresa) encargado de realizar el mantenimiento del SISAAD en dos periodos temporales (del 19 al 31 de agosto de 2008 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013) constatados por este Tribunal (ver Gráfico n.º 5) donde, habiéndose extinguido los respectivos contratos previos, aún no se había formalizado un nuevo contrato."***

OBSERVACIÓN

Sustituir ***(del 19 al 31 de agosto de 2008 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013)*** Por (del 19 al 31 de agosto de 2012 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013). Existe un error material en la fecha.

Página 110

"De nuevo se vuelve a poner de manifiesto el grave desconocimiento, por parte de los responsables del IMSERSO, de las circunstancias en que se ejecutan los contratos, no pudiendo acreditar, en este contrato, si eran necesarios los trabajos de subsanación, si fueron o no efectivamente desarrollados y, en caso afirmativo, por qué personas y bajo qué relación contractual. En este sentido, hay que incidir en que la ausencia de control sobre el personal que desarrolla los trabajos puede favorecer la prestación de servicios sin amparo de una relación contractual y el acceso a datos personales por parte de personas no autorizadas para ello."

OBSERVACIÓN

En realidad, más que "un grave desconocimiento" de los responsables del IMSERSO, se debe a la ausencia de documentación que debería obrar en los respectivos expedientes y que no consta en los mismos, por tanto, los nuevos responsables de este organismo no pueden ser conocedores de aquellos asuntos no documentados. Seria pues necesario que los responsables técnicos y políticos que efectuaron dicha contratación aportaran la información relevante que no consta en los expedientes.

Página 107 párrafos primero y segundo

"Como se refleja en el gráfico anterior, el gasto derivado del contrato 166/2008, cuyo periodo inicial de duración era de dos años (prorrogado posteriormente por el mismo periodo) se elevó a un total de 14.781.048 euros (IVA incluido). Durante su periodo de prórroga (19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012) el importe mensual abonado por el IMSERSO, a la empresa adjudicataria, ascendió a 310.360,33 euros.

Sin embargo, el siguiente contrato -formalizado con la misma empresa adjudicataria n.º 1- de servicios técnicos para el mantenimiento de los sistemas que soportaron el primer SISAAD, derivado del expediente 462/2012, cuyo objeto era prácticamente idéntico al anterior, se adjudicó por un importe de 1.039.255,64 euros[30] (equivalente a un importe mensual de 173.209,27 euros), inferior en un 44,19 % al del contrato anterior, con un plazo inicial de ejecución de seis meses, prorrogable por otros seis. Este contrato fue finalmente prorrogado, por lo que el importe ejecutado fue de 2.131.354,80 euros. "

OBSERVACIÓN:

Con el nacimiento del sistema de atención a la dependencia fue necesario la configuración de un sistema de información del mismo con objeto de disponer de un aplicativo de gestión, una potente base de datos que permitiese una gestión eficaz de las prestaciones, la explotación estadística del mismo y el control del pago del nivel mínimo de protección garantizado por el Estado.

El coste del desarrollo de esta aplicación fue elevado, si bien hay que tener en cuenta que en gran parte se trata de precios derivados de la burbuja tecnológica previos al estallido de la crisis económica, y derivados del coste de adquisición del licenciamiento Oracle-siebel que tenía vocación de permanencia por lo que el periodo de amortización de este producto era de muchos años.

El software de la aplicación se basaba en una solución de CRM que proporcionaba el producto SIEBEL, siendo ORACLE el gestor de la base de datos. Con esta solución tecnológica los servicios a prestar se correspondían con los derivados de la tramitación de los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia y a la gestión de las prestaciones y servicios, y por otro lado con servicios necesarios para el IMSERSO para el análisis y planificación de los servicios (soporte de los sistemas lógicos y físicos, atención a los usuarios, acciones formativas, análisis, desarrollo e implantación de la nueva normativa.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA SECRETARIA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES ENTRE EL 06/10/2018 Y EL 15/01/2020

ANA ISABEL LIMA FERNANDEZ con DNI 01829403Y ha registrado el trámite Alegaciones al anteproyecto de 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 a las 17:54:36, el día 20/09/2020.
Su número de registro es el 202099900037242.

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Identificación de la Entidad, Consejería o Diputación Foral:
Secretaría de Estado de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

Nombre y apellidos:
Ana Isabel Lima Fernández

DNI:
01829403Y

Cargo:
Ex Secretaria de Estado

Correo electrónico:
analima@ucm.es

En caso de que sea el máximo responsable de la Entidad, Consejería o Diputación Foral quien va a realizar el envío, marque la opción “Sí”. En caso contrario, seleccione "No" y cumplimente la información identificativa del representante, adjuntando el documento por el que se confiere la representación.
Sí

FORMULARIO 2: ALEGACIONES

Alegaciones

Descripción de las alegaciones :

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D3FF9.D3FF9_34.XSRCCEOHONSQPSCA

Se realizan 6 alegaciones sobre las páginas 64, 83, 102,103, 107 y 110 del informe de fiscalización con el fin de contribuir a aclarar algunos aspectos analizados en la fiscalización. El detalle de las mismas se encuentra en el documento adjunto.

FICHEROS DE LAS ALEGACIONES :

Nombre: ALEGACIONES INFORME TCU DEPENDENCIA.pdf, Hash: Kf4aSOdl9+wJnEfU87iO1w==

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D3FF9.D3FF9_34.XSRCCEOHONSQPSCA

Mediante la comunicación recibida con fecha 6 de agosto de 2020 en la se me da traslado del Anteproyecto de Informe, he tenido acceso al contenido del mismo.

Coincidiendo con mi etapa como Titular del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, se ha llevado a cabo la fiscalización correspondiente 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".*

Habiendo tenido conocimiento, en aquel momento, de esta acción fiscalizadora he dado de la instrucción de total colaboración con la función de ese Tribunal de Cuentas. De la misma forma, se ha prestado colaboración con la Fiscalía y se ha encargado a la Inspección de Servicios de Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

No obstante, simultáneamente, el equipo ministerial y específicamente la Dirección del IMSERSO y con el apoyo de la Subsecretaría, se ha realizado un enorme trabajo sistemático y riguroso para la ordenación y regularización de todos los contratos existentes en el Organismo, así como las revisiones de los sistemas de información y el regular funcionamiento de todos los órganos institucionales y de participación así como la estrecha colaboración con la Intervención delegada.

En cuanto al contenido del anteproyecto de informe, adjunto remito las alegaciones que, tras la documentación recibida de los entonces responsables de la dirección del IMSERSO, pueden contribuir a aclarar algunos aspectos analizados en la fiscalización.

ALEGACIONES:

ANTEPROYECTO DE 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

En virtud de la información que me fue remitida sobre el informe de referencia adjunto alegaciones al mismo al objeto de su valoración por el tribunal de cuentas

ALEGACIÓN 1º

Pág. 64 párrafos segundo y tercero

"Debido a ello, en el mes de febrero de 2013, se formalizó un acuerdo entre el Director General del IMSERSO y el Director General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social donde se recogió el compromiso –de ambas Administraciones- de solucionar dicha situación, estableciéndose en dicho acuerdo que ambas partes procederían a la regularización global de toda la información relativa a esta CA obrante en el SISAAD, de acuerdo con las acciones acordadas y recogidas en el acta anexa a dicho acuerdo.
En este sentido hay que señalar que, a pesar de la solicitud expresa realizada por este Tribunal, dicha acta no ha sido aportada por el IMSERSO, provocando que este Tribunal no haya podido conocer el contenido de las acciones acordadas entre ambas Administraciones con el fin de adecuar la información obrante en el NSISAAD a la recogida en el sistema de información de la CA de la Región de Murcia. "

OBSERVACIÓN:

La acta no ha sido aportada ya que no existe constancia documental de la misma en expediente del acuerdo.

ALEGACIÓN 2ª

Pág. 83 segundo párrafo

"El descenso producido en el año 2013 tiene su causa en el proceso de regularización, iniciado por el IMSERSO, de la información obrante en el SISAAD como consecuencia de los resultados puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977. Para ello, en el primer trimestre de ese año, dicha entidad gestora desarrolló actuaciones conjuntas con las CCAA con el fin de clarificar y comprobar los datos correspondientes a 25.806 personas beneficiarias cuya situación procedió a revisar, como consecuencia de diferente casuística recogida en el precitado Informe de este Tribunal, lo que provocó regularizaciones en el SISAAD que supusieron, entre otras situaciones, la baja en dicho Sistema de personas que se encontraban fallecidas."

Entendemos que el descenso de personas en el sistema no solo se ha producido en este periodo por las regularizaciones en el SISAAD, más aun, teniendo en cuenta que no están cuantificadas las bajas por personas fallecidas, solo se facilita el dato de expedientes comprobados (25.806).

Creemos conveniente ampliar esta afirmación con el siguiente texto:

"La modificación de la ley 39/2006 con las medidas aprobadas en el RD 20/2012 entre ellas el retraso en el calendario de aplicación de la ley, la supresión de los niveles en cada uno de los grados, la suspensión el nivel acordado, la reducción del nivel mínimo, y con ello la menor financiación del sistema, contribuyeron a la menor incorporación de personas al sistema como lo demuestran los datos (cuadro nº 14) de menor numero de resoluciones de grado y nivel,

menor numero de personas beneficiarias con derecho a prestación, menor numero de personas beneficiarias con prestaciones reconocidas"

ALEGACIÓN 3ª

Pág. 102/103

"Con carácter general, la documentación aportada a este Tribunal se encontraba desordenada e incompleta, debiendo reiterarse a través de sucesivas peticiones la solicitud de documentación que, preceptivamente, debía conformar los expedientes. En ocasiones, finalmente no se ha podido disponer de toda la información solicitada. Debido a la ausencia de documentación en los expedientes de contratación y, sobre todo, a la relevancia de la misma, y tras las reiteradas peticiones efectuadas por este Tribunal, finalmente, la Dirección General del IMSERSO ha certificado (con fechas 24 de abril y 5 de julio de 2019) la imposibilidad de su entrega manifestando desconocer los motivos por los que dicha documentación preceptiva no figura en los respectivos expedientes. En este sentido, resulta muy significativa "la falta de localización" sistemática argumentada por el IMSERSO con respecto a diversa documentación relacionada con el seguimiento de la ejecución de los contratos, que podría responder, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, a la omisión generalizada de dicho trámite preceptivo. En concreto, de manera reiterada, y salvo excepciones, no han sido aportadas:

- ***Las actas de las reuniones de seguimiento de los contratos (recogidas en los PCAP) así como los documentos de evolución de los trabajos ejecutados en el desarrollo e implantación de los distintos módulos del NSISAAD.***

- ***Las actas de recepción de los documentos entregables28 de los contratos donde se recoge su detalle, fecha de entrega y, en ocasiones, la copia de los mismos.***

- ***Documentación acreditativa que justifique la selección de las tres empresas destinatarias de la invitación a la oferta, en aquellos contratos basados en un acuerdo marco no sujetos a procedimiento armonizado, en los que no estén establecidos todos los términos (artículo 198.4.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público – TRLCSP-), restringiendo la posibilidad de concurrencia del resto de empresas adjudicatarias con las que se hubiera celebrado dicho acuerdo marco."***

OBSERVACION:

Las peticiones reiteradas de documentación no se realizaron a la dirección sino al personal funcionario de los servicios de contratación. La Dirección General del IMSERSO ha colaborado en todo momento con el TCU. Certificó dicha falta de documentación solo después de haber exigido a todo el personal responsable que localizara todo lo solicitado y constatar, que tras una búsqueda minuciosa, en la que se pusieron todos los medios, y por razones que la dirección desconoce, dicha documentación no obraba en los archivos de la institución o en las dependencias del personal funcionario que había participado o podían haberlo hecho en la tramitación de los expedientes o en el seguimiento de la ejecución de los contratos.

En definitiva, dicha documentación relevante no obraba, en el momento de la realización del informe de fiscalización, en los archivos de expedientes existentes de cada uno de los contratos.

La Dirección General del IMSERSO, desde el mes de junio de 2018, ha venido comunicando a la Inspección General de Servicios del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a la que ha solicitado la realización de diferentes informes, a la Oficina de Conflictos e Intereses, al Tribunal de Cuentas y a la Fiscalía Anticorrupción, las anomalías detectadas relativas a la tramitación de contratos y ha colaborado activamente en las peticiones realizadas por estas instituciones así como con la IG.

ALEGACIÓN 4ª

Pág. 103, punto tercero segundo párrafo

"***Además, el IMSERSO no ha podido acreditar el personal (o empresa) encargado de realizar el mantenimiento del SISAAD en dos periodos temporales (del 19 al 31 de agosto de 2008 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013) constatados por este Tribunal (ver Gráfico n.º 5) donde, habiéndose extinguido los respectivos contratos previos, aún no se había formalizado un nuevo contrato."***

OBSERVACION

Sustituir ***(del 19 al 31 de agosto de 2008 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013)*** Por (del 19 al 31 de agosto de 2012 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013). Existe una error material en la fecha.

ALEGACIÓN 5ª

Pág. 110

"De nuevo se vuelve a poner de manifiesto el grave desconocimiento, por parte de los responsables del IMSERSO, de las circunstancias en que se ejecutan los contratos, no pudiendo acreditar, en este contrato, si eran necesarios los trabajos de subsanación, si fueron o no efectivamente desarrollados y, en caso afirmativo, por qué personas y bajo qué relación contractual. En este sentido, hay que incidir en que la ausencia de control sobre el personal que desarrolla los trabajos puede favorecer la prestación de servicios sin amparo de una relación contractual y el acceso a datos personales por parte de personas no autorizadas para ello."

OBSERVACION

No se trata de un "un grave desconocimiento" de los responsables del IMSERSO, se trata de ausencia de documentación que debería obrar en los respectivos expedientes y que no consta en los mismos, por tanto, los nuevos responsables de este organismo no pueden ser conocedores de aquellos asuntos no documentados. Seria pues necesario que los responsables técnicos y políticos que efectuaron dicha contratación aportaran la información relevante que no consta en los expedientes.

ALEGACIÓN 6ª

Pag 107 parrafos primero y segundo

"Como se refleja en el gráfico anterior, el gasto derivado del contrato 166/2008, cuyo periodo inicial de duración era de dos años (prorrogado posteriormente por el mismo periodo) se elevó a un total de 14.781.048 euros (IVA incluido). Durante su periodo de prórroga (19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012) el importe mensual abonado por el IMSERSO, a la empresa adjudicataria, ascendió a 310.360,33 euros.

Sin embargo, el siguiente contrato -formalizado con la misma empresa adjudicataria n.º 1- de servicios técnicos para el mantenimiento de los sistemas que soportaron el primer SISAAD, derivado del expediente 462/2012, cuyo objeto era prácticamente idéntico al anterior, se adjudicó por un importe de 1.039.255,64 euros[30] (equivalente a un importe mensual de 173.209,27 euros), inferior en un 44,19 % al del contrato anterior, con un plazo inicial de ejecución de seis meses, prorrogable por otros seis. Este contrato fue finalmente prorrogado, por lo que el importe ejecutado fue de 2.131.354,80 euros. "

OBSERVACIONES:

Con el nacimiento del sistema de atención a la dependencia fue necesario la configuración de un sistema de información del mismo con objeto de disponer de un aplicativo de gestión, una potente base de datos que permitiese una gestión eficaz de las prestaciones, la explotación estadística del mismo y el control del pago del nivel mínimo de protección garantizado por el Estado.

El coste de desarrollo de esta aplicación fue elevado, si bien hay que tener en cuenta que en gran parte se trata de precios derivados de la burbuja tecnológica previos al estallido de la crisis económica, y derivados del coste de adquisición del licenciamiento Oracle-siebel que tenía vocación de permanencia por lo que el periodo de amortización de este producto era de muchos años.

El software de la aplicación se basaba en una solución de CRM que proporcionaba el producto SIEBEL, siendo ORACLE el gestor de la base de datos. Con esta solución tecnológica los servicios a prestar se correspondían con los derivados de la tramitación de los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia y a la gestión de las prestaciones y servicios, y por otro lado con servicios necesarios para el Imserso para el análisis y planificación de los servicios (soporte de los sistemas lógicos y físicos, atención a los usuarios, acciones formativas, análisis, desarrollo e implantación de la nueva normativa.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GENERAL DEL IMSERSO ENTRE EL 19/01/2019 Y EL 30/01/2020

MANUEL MARTINEZ DOMENE con DNI 27271335M ha registrado el trámite Alegaciones al anteproyecto de 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 a las 19:07:41, el día 21/09/2020.
Su número de registro es el 202099900037419.

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Identificación de la Entidad, Consejería o Diputación Foral:
INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (IMSERSO) MINISTERIO DE SALUD CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL

Nombre y apellidos:
MANUEL MARTÍNEZ DOMENE

DNI:
27271335M

Cargo:
EXDIRECTOR GENERAL DEL IMSERSO

Correo electrónico:
manuel.martinez.domene@juntadeandalucia.es

En caso de que sea el máximo responsable de la Entidad, Consejería o Diputación Foral quien va a realizar el envío, marque la opción “Sí”. En caso contrario, seleccione "No" y cumplimente la información identificativa del representante, adjuntando el documento por el que se confiere la representación.
Sí

FORMULARIO 2: ALEGACIONES

Alegaciones

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D3FF9.D3FF9_39.SQBIGGZXJSVJNSKI

Descripción de las alegaciones :

Se realizan seis alegaciones sobre las páginas 64, 83, 102, 103, 107 y 110 del informe de fiscalización con el fin de contribuir a aclarar algunos aspectos analizados en la fiscalización, el detalle en documento adjunto

FICHEROS DE LAS ALEGACIONES :

Nombre: ALEGACIONES INFORME TCU DEPENDENCIA.pdf, Hash: n78EHe/Fk8JYfBOBo0ll6w==

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D3FF9.D3FF9_39.SQBIGGZXJSVJNSKI

Mediante la comunicación recibida con fecha 6 de agosto de 2020 en la se me da traslado del Anteproyecto de Informe, he tenido acceso al contenido del mismo.

Coincidiendo con mi etapa como Titular del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, se ha llevado a cabo la fiscalización correspondiente 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".*

Habiendo tenido conocimiento, en aquel momento, de esta acción fiscalizadora he dado de la instrucción de total colaboración con la función de ese Tribunal de Cuentas. De la misma forma, se ha prestado colaboración con la Fiscalía y se ha encargado a la Inspección de Servicios de Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

No obstante, simultáneamente, el equipo ministerial y específicamente la Dirección del IMSERSO y con el apoyo de la Subsecretaría, se ha realizado un enorme trabajo sistemático y riguroso para la ordenación y regularización de todos los contratos existentes en el Organismo, así como las revisiones de los sistemas de información y el regular funcionamiento de todos los órganos institucionales y de participación así como la estrecha colaboración con la Intervención delegada.

En cuanto al contenido del anteproyecto de informe, adjunto remito las alegaciones que, tras la documentación recibida de los entonces responsables de la dirección del IMSERSO, pueden contribuir a aclarar algunos aspectos analizados en la fiscalización.

ALEGACIONES:

ANTEPROYECTO DE 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

En virtud de la información que me fue remitida sobre el informe de referencia adjunto alegaciones al mismo al objeto de su valoración por el tribunal de cuentas

ALEGACIÓN 1º

Pagina 64 párrafos segundo y terceros

"Debido a ello, en el mes de febrero de 2013, se formalizó un acuerdo entre el Director General del IMSERSO y el Director General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social donde se recogió el compromiso –de ambas Administraciones- de solucionar dicha situación, estableciéndose en dicho acuerdo que ambas partes procederían a la regularización global de toda la información relativa a esta CA obrante en el SISAAD, de acuerdo con las acciones acordadas y recogidas en el acta anexa a dicho acuerdo.
En este sentido hay que señalar que, a pesar de la solicitud expresa realizada por este Tribunal, dicha acta no ha sido aportada por el IMSERSO, provocando que este Tribunal no haya podido conocer el contenido de las acciones acordadas entre ambas Administraciones con el fin de adecuar la información obrante en el NSISAAD a la recogida en el sistema de información de la CA de la Región de Murcia. "

OBSERVACIÓN:

La acta no ha sido aportada ya que no existe constancia documental de la misma en expediente del acuerdo.

ALEGACIÓN 2ª

Pág. 83 segundo párrafo

"El descenso producido en el año 2013 tiene su causa en el proceso de regularización, iniciado por el IMSERSO, de la información obrante en el SISAAD como consecuencia de los resultados puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 977. Para ello, en el primer trimestre de ese año, dicha entidad gestora desarrolló actuaciones conjuntas con las CCAA con el fin de clarificar y comprobar los datos correspondientes a 25.806 personas beneficiarias cuya situación procedió a revisar, como consecuencia de diferente casuística recogida en el precitado Informe de este Tribunal, lo que provocó regularizaciones en el SISAAD que supusieron, entre otras situaciones, la baja en dicho Sistema de personas que se encontraban fallecidas."

Entendemos que el descenso de personas en el sistema no solo se ha producido en este periodo por las regularizaciones en el SISAAD, más aun, teniendo en cuenta que no están cuantificadas las bajas por personas fallecidas, solo se facilita el dato de expedientes comprobados (25.806).

Creemos conveniente ampliar esta afirmación con el siguiente texto:

"La modificación de la ley 39/2006 con las medidas aprobadas en el RD 20/2012 entre ellas el retraso en el calendario de aplicación de la ley, la supresión de los niveles en cada uno de los grados, la suspensión el nivel acordado, la reducción del nivel mínimo, y con ello la menor financiación del sistema, contribuyeron a la menor incorporación de personas al sistema como lo demuestran los datos (cuadro nº 14) de menor numero de resoluciones de grado y nivel,

menor numero de personas beneficiarias con derecho a prestación, menor numero de personas beneficiarias con prestaciones reconocidas"

ALEGACIÓN 3ª

Pág. 102/103

"Con carácter general, la documentación aportada a este Tribunal se encontraba desordenada e incompleta, debiendo reiterarse a través de sucesivas peticiones la solicitud de documentación que, preceptivamente, debía conformar los expedientes. En ocasiones, finalmente no se ha podido disponer de toda la información solicitada. Debido a la ausencia de documentación en los expedientes de contratación y, sobre todo, a la relevancia de la misma, y tras las reiteradas peticiones efectuadas por este Tribunal, finalmente, la Dirección General del IMSERSO ha certificado (con fechas 24 de abril y 5 de julio de 2019) la imposibilidad de su entrega manifestando desconocer los motivos por los que dicha documentación preceptiva no figura en los respectivos expedientes. En este sentido, resulta muy significativa "la falta de localización" sistemática argumentada por el IMSERSO con respecto a diversa documentación relacionada con el seguimiento de la ejecución de los contratos, que podría responder, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, a la omisión generalizada de dicho trámite preceptivo. En concreto, de manera reiterada, y salvo excepciones, no han sido aportadas:

• Las actas de las reuniones de seguimiento de los contratos (recogidas en los PCAP) así como los documentos de evolución de los trabajos ejecutados en el desarrollo e implantación de los distintos módulos del NSISAAD.

• Las actas de recepción de los documentos entregables28 de los contratos donde se recoge su detalle, fecha de entrega y, en ocasiones, la copia de los mismos.

• Documentación acreditativa que justifique la selección de las tres empresas destinatarias de la invitación a la oferta, en aquellos contratos basados en un acuerdo marco no sujetos a procedimiento armonizado, en los que no estén establecidos todos los términos (artículo 198.4.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público – TRLCSP-), restringiendo la posibilidad de concurrencia del resto de empresas adjudicatarias con las que se hubiera celebrado dicho acuerdo marco."

OBSERVACION:

Las peticiones reiteradas de documentación no se realizaron a la dirección sino al personal funcionario de los servicios de contratación. La Dirección General del IMSERSO ha colaborado en todo momento con el TCU. Certificó dicha falta de documentación solo después de haber exigido a todo el personal responsable que localizara todo lo solicitado y constatar, que tras una búsqueda minuciosa, en la que se pusieron todos los medios, y por razones que la dirección desconoce, dicha documentación no obraba en los archivos de la institución o en las dependencias del personal funcionario que había participado o podían haberlo hecho en la tramitación de los expedientes o en el seguimiento de la ejecución de los contratos.

En definitiva, dicha documentación relevante no obraba, en el momento de la realización del informe de fiscalización, en los archivos de expedientes existentes de cada uno de los contratos.

La Dirección General del IMSERSO, desde el mes de junio de 2018, ha venido comunicando a la Inspección General de Servicios del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a la que ha solicitado la realización de diferentes informes, a la Oficina de Conflictos e Intereses, al Tribunal de Cuentas y a la Fiscalía Anticorrupción, las anomalías detectadas relativas a la tramitación de contratos y ha colaborado activamente en las peticiones realizadas por estas instituciones así como con la IG.

ALEGACIÓN 4ª

Pág. 103, punto tercero segundo párrafo

"***Además, el IMSERSO no ha podido acreditar el personal (o empresa) encargado de realizar el mantenimiento del SISAAD en dos periodos temporales (del 19 al 31 de agosto de 2008 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013) constatados por este Tribunal (ver Gráfico n.º 5) donde, habiéndose extinguido los respectivos contratos previos, aún no se había formalizado un nuevo contrato."***

OBSERVACION

Sustituir ***(del 19 al 31 de agosto de 2008 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013)*** Por (del 19 al 31 de agosto de 2012 y del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013). Existe una error material en la fecha.

ALEGACIÓN 5ª

Pág. 110

"De nuevo se vuelve a poner de manifiesto el grave desconocimiento, por parte de los responsables del IMSERSO, de las circunstancias en que se ejecutan los contratos, no pudiendo acreditar, en este contrato, si eran necesarios los trabajos de subsanación, si fueron o no efectivamente desarrollados y, en caso afirmativo, por qué personas y bajo qué relación contractual. En este sentido, hay que incidir en que la ausencia de control sobre el personal que desarrolla los trabajos puede favorecer la prestación de servicios sin amparo de una relación contractual y el acceso a datos personales por parte de personas no autorizadas para ello."

OBSERVACION

No se trata de un "un grave desconocimiento" de los responsables del IMSERSO, se trata de ausencia de documentación que debería obrar en los respectivos expedientes y que no consta en los mismos, por tanto, los nuevos responsables de este organismo no pueden ser conocedores de aquellos asuntos no documentados. Seria pues necesario que los responsables técnicos y políticos que efectuaron dicha contratación aportaran la información relevante que no consta en los expedientes.

ALEGACIÓN 6ª

Pag 107 parrafos primero y segundo

"Como se refleja en el gráfico anterior, el gasto derivado del contrato 166/2008, cuyo periodo inicial de duración era de dos años (prorrogado posteriormente por el mismo periodo) se elevó a un total de 14.781.048 euros (IVA incluido). Durante su periodo de prórroga (19 de agosto de 2010 a 18 de agosto de 2012) el importe mensual abonado por el IMSERSO, a la empresa adjudicataria, ascendió a 310.360,33 euros.

Sin embargo, el siguiente contrato -formalizado con la misma empresa adjudicataria n.º 1- de servicios técnicos para el mantenimiento de los sistemas que soportaron el primer SISAAD, derivado del expediente 462/2012, cuyo objeto era prácticamente idéntico al anterior, se adjudicó por un importe de 1.039.255,64 euros[30] (equivalente a un importe mensual de 173.209,27 euros), inferior en un 44,19 % al del contrato anterior, con un plazo inicial de ejecución de seis meses, prorrogable por otros seis. Este contrato fue finalmente prorrogado, por lo que el importe ejecutado fue de 2.131.354,80 euros. "

OBSERVACIONES:

Con el nacimiento del sistema de atención a la dependencia fue necesario la configuración de un sistema de información del mismo con objeto de disponer de un aplicativo de gestión, una potente base de datos que permitiese una gestión eficaz de las prestaciones, la explotación estadística del mismo y el control del pago del nivel mínimo de protección garantizado por el Estado.

El coste de desarrollo de esta aplicación fue elevado, si bien hay que tener en cuenta que en gran parte se trata de precios derivados de la burbuja tecnológica previos al estallido de la crisis económica, y derivados del coste de adquisición del licenciamiento Oracle-siebel que tenía vocación de permanencia por lo que el periodo de amortización de este producto era de muchos años.

El software de la aplicación se basaba en una solución de CRM que proporcionaba el producto SIEBEL, siendo ORACLE el gestor de la base de datos. Con esta solución tecnológica los servicios a prestar se correspondían con los derivados de la tramitación de los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia y a la gestión de las prestaciones y servicios, y por otro lado con servicios necesarios para el Imserso para el análisis y planificación de los servicios (soporte de los sistemas lógicos y físicos, atención a los usuarios, acciones formativas, análisis, desarrollo e implantación de la nueva normativa.

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA DIRECTORA GENERAL DEL IMSERSO ENTRE EL 26/11/2016 Y EL 09/06/2018

Instituto de Mayores y Servicios Sociales
Regsitro General del Imserso
SALIDA
Nº Reg: O00002067s2000018873
Fecha: 05/10/2020 13:36:31

ALEGACIONES DE CARMEN BALFAGON LLOREDA AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION RELATIVA AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN EL "INFORME DE FISCALIZACION DE LA GESTIÓN ECONOMICA FINANCIERA Y DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 39/2006 DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCION DE LA AUTONOMIA PERSONAL Y ATENCION A LAS PERSONAS EN SITUACION DE DEPENDENCIA" APROBADO POR SU PLENO EN SESION DE 21 DE MARZO DE 2013.

Fui nombrada Directora General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales en el Consejo de Ministros del 25 de noviembre de 2016 y cesada en el Consejo de Ministros del 8 de junio de 2018.

Quiero dejar constancia de que antes de asumir la responsabilidad como Directora General del IMSERSO y a los largo de mis 47 años como funcionaria del Estado, he ocupado otros cargos de responsabilidad pública. Fui Directora Gerente de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, Secretaria General de Asuntos Sociales de Castilla-La Mancha, Directora General de Dependencia de la Comunidad de Madrid, Secretaria General Técnica de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y, finalmente, Directora General del IMSERSO.

Como primera alegación y con carácter general, he de manifestar que el anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas, al que tengo el honor de dirigirme, no hace otra cosa que corroborar la situación anómala que tenía la Institución, a mi llegada, en particular en materia de contratación y por tanto justifican cada una de las acciones que realicé como responsable del IMSERSO, y que obré obrando en todo momento con la mayor diligencia.

Desde mi llegada al Instituto pude comprobar que la gestión de la Dependencia recaía en personal perteneciente a empresas y que, tanto el conocimiento, como la informática asociada al SISSAD, se encontraban en su práctica totalidad externalizados y además se me comunicó que los servidores estaban alojados fuera del Organismo lo que podía provocar un problema de seguridad. También fui informada de la existencia de una ingente cantidad de contratos de informática asociados al sistema de dependencia y que podrían duplicar prestaciones y servicios. Ante esta situación, solicité a funcionarios con perfiles y puestos técnicos que realizaran un estudio de la situación. Este estudio finalizó con un informe que me fue elevado en el mes de febrero de 2018 y cuyo título era "Anomalías detectadas en relación a los contratos de informática del IMSERSO". En este informe se describían hechos graves, corroborados ahora por el informe objeto de estas alegaciones, que habían estado sucediendo de manera continuada durante años y no habían sido detectados por los órganos de control. Es preciso mencionar la dificultad que existía en el Instituto al acceso a los expedientes e información en materia de contratación, lo que pone en valor, y quiero resaltar, el gran esfuerzo realizado por los funcionarios que estuvieron en tareas de averiguación e indagación que provocó, en su contra, una gran incomprensión y falta de colaboración por parte de un gran número de trabajadores de la Organización.

TRIBUNAL DE CUENTAS
E 202000100003532
07/10/2020 10:31:55
CSV: 77615-33642-41167-1644E
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

D. firmado por SELLO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO
D. con Nº Registro: 202001000003532, Oficina:OR1 REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL, F. Firma: 07/10/2020 10:32:56, F. Registro: 07/10/2020 10:31:55
El documento consta de 4 folios. CSV: 27232-43142-64955-36671

Mientras se iba conociendo la situación, no sin dificultades como ya he señalado, resultaba preciso gestionar el día a día, modificando procedimientos para establecer otros nuevos que cumplieran los estándares exigidos en la administración, como por ejemplo ocurrió al conocer que las actas de las mesas de contratación se firmaban al final del procedimiento de licitación y no en la celebración de cada una de las mesas. Esta práctica era común y en ella participaban tanto la Intervención como el Servicio Jurídico o como que fuera práctica habitual que las licitaciones de los contratos imprescindibles para el funcionamiento del organismo se retrasaran de manera sistemática lo que justificaba que a mi llegada existiera una jefatura de servicio dedicada exclusivamente a la convalidación, pues de manera necesaria las prestaciones de servicios quedaban en precario.

Durante los meses en los que asumí la responsabilidad de dirigir el IMSERSO puedo decir que la gestión se hizo extremadamente complicada debido, por una parte a la falta de personal técnico cualificado, que podría calificarse de dramática y. por otra, a la poca o nula colaboración de algunos funcionarios que según mi opinión no estaban dispuestos a que cambiaran muchas cosas.

A la vista de todo lo anterior, los objetivos de gestión de los meses en que ejercí como Directora General fueron claros: a) conocer la situación real en materia de contratación, b) localizar las disfunciones que, se comprobó no sólo afectaban a los contratos relacionados con el SAAD, sino a toda la materia de informática y c) modificar y establecer procedimientos; todo ello coexistiendo con el día a día de la gestión.

Con el fin de ir acometiendo estas tareas se solicitó asesoramiento de unidades pertenecientes a la Subsecretaría que nos derivó a mantener una reunión con la Subdirección General de Tecnologías de la Información del Ministerio. Dicha Unidad nos comentó su incapacidad técnica y material para poder ayudarnos en la racionalización de los contratos de informática. Por este motivo y valorando la gravedad de la situación y la complejidad de la misma, se optó por la firma el 16 de mayo de 2018, de un encargo de manera urgente a la Sociedad Mercantil Estatal de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE), cuyo objeto recoge lo siguiente:

"Objeto del encargo

La gestión material que se encarga se concreta, por parte de Isdefe, en la asistencia técnica al IMSERSO, consistente en la realización de una auditoría de los expedientes de contratación de informática....y apoyo en la gestión del área del IMSERSO derivado de la detección de situaciones anómalas en materia de contratación, ejecución supervisión y en la falta de control de las actividades relacionadas con las TIC cuya gestión y supervisión se han externalizado de manera prácticamente total en organismo con el consiguiente riesgo que conlleva".

En el mes de junio, una vez que prosperó la moción de censura contra el Gobierno, que conllevaba de manera lógica mi sustitución, consideré oportuno trasladar el día 8 de junio de 2018, una recopilación de hechos y documentación a la Inspección de Servicios con el fin de que los nuevos gestores a su llegada tuvieran conocimiento de la situación y las actuaciones realizadas en el organismo.

A modo de conclusión me permito decir que las anomalías detectadas en mi breve paso por la institución han quedado corroboradas por la auditoría realizada por el Tribunal esta vez con medios y recursos especializados; que tales anomalías venían ocurriendo de manera continuada en el tiempo posibilitadas por procedimientos viciados que utilizaba el personal de manera habitual y que comenzaron a corregirse y regularizarse con mi llegada al cargo, aunque hubieran requerido, según mi experiencia, varios años de actuaciones para conseguir una gestión acorde con los niveles de ejemplaridad y buena gestión que deben regir en cualquier organismo público y todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que hubieran podido derivarse por parte de los órganos competentes a los que se les dio traslado de los hechos conocidos y actuaciones realizadas.

En lo recogido en el informe referente al Expediente 362/2017 "Contratación de Servicios Técnicos de Soporte y Mantenimiento del SISSAD me remito a lo que conste en el expediente que obra en poder del Imserso.

En todo cuanto procede alegarse por mi parte.

En Madrid, a 5 de octubre de 2020.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social.

Código seguro de Verificación : GEISER-0567-6255-c961-43b6-87e5-f157-e07b-c113 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida

JUSTIFICANTE DE REGISTRO EN OFICINA DE REGISTRO

Oficina:	Registro General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales - O00002067
Fecha y hora de registro en	05/10/2020 13:38:29 (Horario peninsular)
Fecha presentación:	05/10/2020 13:36:31 (Horario peninsular)
Número de registro:	O00002067s2000018873
Tipo de documentación fisica:	Documentación adjunta en soporte PAPEL (u otros soportes)
Enviado por SIR:	No

Interesado

Identificación:		Razón Social	TRIBUNAL DE CUENTAS
País:		Municipio:	
Provincia:		Dirección:	
Código Postal:		Teléfono:	
Canal Notif:		Correo	
		Observaciones:	

Interesado

Identificación:		Nombre:	CARMEN BALFAGON LLOREDA
País:		Municipio:	
Provincia:		Dirección:	
Código Postal:		Teléfono:	
Canal Notif:		Correo	
		Observaciones:	

Información del registro

Tipo Asiento:	Salida
Resumen/Asunto:	ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION
Unidad de tramitación origen/Centro directivo:	Instituto de Mayores y Servicios Sociales - EA0043088 / Instituto de Mayores y Servicios Sociales
Ref. Externa:	
Nº. Expediente:	

El registro realizado está amparado en el Artículo 16 de la Ley 39/2015.

De acuerdo con el art. 31.2b de la Ley 39/15, a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.
Podrán consultar el estado de su registro en Carpeta ciudadana. https://sede.administracion.gob.es/carpeta/

ÁMBITO-PREFIJO	CSV	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
GEISER	**GEISER-0567-6255-c961-43b6-87e5-f157-e07b-c113**	**05/10/2020 13:38:29 (Horario peninsular)**
Nº REGISTRO	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	VALIDEZ DEL DOCUMENTO
O00002067s2000018873	**https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida**	**Original**

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GENERAL DEL IMSERSO ENTRE EL 14/01/2012 Y EL 25/11/2016

TRIBUNAL DE CUENTAS
E 202000100003486
05/10/2020 10:50:13
CSV: 66134-34672-73433-45270
REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

TRIBUNAL DE CUENTAS

Departamento del Área de la Administración socio-laboral y de la Seguridad Social

Consejera Departamento Tercero de Fiscalización

Mª Dolores Genaro Moya

El pasado mes de agosto recibí el Anteproyecto de Informe de Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización de la gestión económica-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 (D3FF9).

Con fecha 7 de septiembre por parte de ese Tribunal se me comunica (a mi solicitud) que se autoriza la ampliación de plazo para realizar la contestación de alegaciones hasta el 5 de octubre de 2020.

Se acompaña a este escrito documento de alegaciones de 129 páginas junto otro que contiene los correspondientes anexos, en calidad de exdirector General de IMSERSO.

Madrid a 5 de octubre de 2020

César Antón Beltrán

D. firmado por SELLO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO
D. con Nº Registro: 202000100003486, Oficina:OR1 REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL, F. Firma: 05/10/2020 10:51:02, F. Registro: 05/10/2020 10:50:13
El documento consta de 1 folios. CSV: 61477-37144-35966-8416C

Documento de contestación de Alegaciones al Anteproyecto de 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 21 de marzo de 2013; que formula D. César Antón Beltrán como Ex – Director General del IMSERSO.

Realizo estas alegaciones, dentro del derecho que me corresponde a defender las decisiones y actuaciones tomadas y realizadas, con absoluto respeto a ese Tribunal y a los redactores y colaboradores en la realización del Anteproyecto de Informe y con el firme propósito de aportar los razonamientos e información que llevaron a la toma de decisiones sobre los contenidos incluidos en el periodo que ocupé el cargo de Director General del IMSERSO, dentro del marco legal y de estructura de competencias y responsabilidades públicas de mis actuaciones en ese cargo y periodo; con el fin de que el informe definitivo sea el mayor reflejo de lo que ocurrió con la mayor información, motivación y justificaciones posibles, a pesar del tiempo transcurrido y por lo tanto solicito que sean tenidas en cuenta.

También con el firme conocimiento, experiencia y sobre todo el valor implícito que llevo de servidor público con más de 33 años al servicio de la Administración Pública (12 años como funcionario. Funcionario de del Cuerpo Superior de la Escala Económica Financiera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León desde el año 88 y 21 años como responsable público en distintos cargos de la Administración Pública.), por lo tanto conocedor de la gestión económico presupuestaria y de contratación pública que en cada momento me ha obligado a tener conocimiento de las distintas fases que tienen tanto para la elaboración, ejecución control y seguimiento presupuestarios al igual que elaboración de propuestas de contratación, formar parte de las mesas de contratación y ser Órgano de Contratación.

PRIMERA. – SOBRE EL CONTEXTO ECONOMICO Y PRESUPUESTARIO EXISTENTE EN EL PERIODO QUE SE ANALIZA. (APARTADO I. Introducción: iniciativa de la fiscalización. Metodología. Normativa aplicable)

La Ley de Dependencia fue diseñada y elaborada con un alto nivel de participación, proceso del cual tuve la posibilidad de participar; y en un ámbito económico y por tanto presupuestarios muy diferente al de su entrada en vigor en el año 2007 y ejercicios presupuestarios posteriores. En una situación de todos conocida fue necesario tomar medidas restrictivas presupuestarias ya en el año 2010 (Eliminación retroactividad) y de mayor contenido en el año 2012. Transcurridos casi 14 años desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia realmente han sido las únicas medidas de carácter general y estructural de la ley que tuvieron que tomarse, y de acuerdo con las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo Territorial. La gran mayoría siguen vigentes 8 años después y el sistema ha seguido incorporando beneficiarios con prestación para ser atendidos, que al final es el objetivo que debe perseguir la ley.

D. firmado por SELLO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO
D. con Nº Registro: 202000100003486, Oficina:OR1 REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL, F. Firma: 05/10/2020 11:41:36, F. Registro: 05/10/2020 10:50:13
El documento consta de 50 folios. CSV: 84564-13573-16727-52411

Por lo tanto además de la necesidad de tomar medidas en el propio Sistema de Atención a la Dependencia (SAD) , de acuerdo con las Comunidades Autónomas que las aplicaron y aplican, **considero indispensable tener en cuenta a su vez el contexto y la situación económica y presupuestaria del entorno de la Unión Europea y por lo tanto inseparable de este entorno del Estado Español** (Administración del Estado del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones locales,…).Teniendo en cuenta además el rango del marco normativo sobre el que se enmarcan todas estas medidas y actuaciones, los objetivos que se persiguen y la obligatoriedad y responsabilidades de su cumplimiento recogidos Fundamentalmente en:

- la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en sus artículos:

Artículo 1. *Objeto.* Constituye el objeto de la presente Ley el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse **la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.**

Artículo 7. *Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*

1. *Las políticas de gasto público* ***deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.***
2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.
3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como **cualquier otra actuación de los sujetos** incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, **deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.**

Medidas preventivas, correctivas y coercitivas

Sección 1.ª Medidas preventivas

Artículo 18. *Medidas automáticas de prevención.*
1. Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que **al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.**

- *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

Artículo 26. *Principios de buen gobierno.*

2. Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes:

a) Principios generales:

1. º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y **con el objetivo de satisfacer el interés general.**

Artículo 28. *Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.*

c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

n) "La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución...."

- Y en el caso concreto que nos ocupa en el contenido de este Anteproyecto, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Los Presupuestos del IMSERSO como es obvio forman parte de los PGE y de los Presupuestos de la Seguridad Social, por lo tanto, afectados directamente en su elaboración, aprobación ejecución y cierre por toda esta normativa. En este sentido es muy importante recordar que no solo esta planificación presupuestaria era para el global de los créditos presupuestarios, sino incluían a su vez mandatos con criterios específicos para los distintos capítulos de gasto con diferencias por ejemplo de cuantías o porcentajes de asignación distintos para los gastos de personal que para transferencias corrientes que para inversiones a título de ejemplo. Lo cual marcaba por no decir que condicionaba la panificación del gasto y sus actuaciones derivadas para cada periodo. Incluyendo el límite de gasto correspondiente. Al igual que como se recoge más abajo el "cierre del ejercicio presupuestario" y "los acuerdos de no disponibilidad". Todo ello por lo tanto considero que debe tenerse en cuenta por sus efectos directos no solo en los créditos asignados para cada ejercicio presupuestario sino también en las modificaciones sobre la planificación de las actuaciones previstas y en la necesidad de modificar actuaciones en curso debidamente planificadas sobre el proceso de contratación, incluida la modificación de contratos vigentes, fundamentalmente por el deber de cumplimiento de normas y acuerdos imprevista, decididas en ámbitos superiores al de las competencias del IMSERSO, como pueden ser los Acuerdos de No Disponibilidad sobre créditos aprobados y consignados o las Ordenes de cierre del Ejercicio Presupuestario con mucha más antelación de los que habitualmente se venía estableciendo y reduciendo en más de uno o dos meses el tiempo para la ejecución del presupuesto anual y dejando, en ocasiones, sin efecto la planificación efectuada e por supuesto los tramites en curso con los consiguientes retrasos o necesidad de tener que reiniciarlos cuando a su vez estuviese, en el mes de enero siguiente, habilitado el nuevo presupuesto.

EVOLUCION FINANCIACION PRESUPUESTO IMSERSO 2011/2016

FINANCIACION

CONCEPTOS	PRESUPUESTO 2011	PRESUPUESTO 2012	PRESUPUESTO 2013	PRESUPUESTO 2014	PRESUPUESTO 2015	PROYECTO PRESUPUESTO 2016	VARIACION 2012/2011		VARIACION 2013/2012		VARIACION 2014/2013		VARIACION 2015/2014		VARIACION 2015/2015		VARIACION 2016/2011	
							Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
MINISTERIO EMPLEO																		
- Pensiones no contributivas	2.137.583,44	2.137.583,44	2.628.588,10	2.320.943,07	2.402.865,84	2.454.584,57	0,00	0,00	490.982,66	22,97	-307.623,03	-11,70	81.922,77	3,53	51.698,73	2,15	316.981,13	14,83
- Prestac. económicas a pers. con discapac. (LISMI)	44.305,66	35.778,10	31.460,92	27.213,75	22.516,89	19.175,95	-8.527,56	-19,25	-4.317,18	-12,07	-4.247,22	-13,50	-4.696,81	-17,26	-3.340,94	-14,84	-25.129,71	-56,72
TOTAL MINISTERIO EMPLEO	2.181.889,10	2.173.361,54	2.660.027,02	2.348.156,77	2.425.382,73	2.473.760,52	-8.527,56	-0,39	486.665,48	22,39	-311.870,25	-11,72	77.225,96	3,29	48.357,79	1,99	291.851,42	13,38
REGULARIZACION PNC EJERCICIOS ANTERIORE	0,00	0,00	334.448,14	0,00	0,00	0,00	0,00		334.448,14		-334.448,14	-100,00	0,00	#¡DIV/0!	0,00	#¡DIV/0!	0,00	
PRESUPUESTO EQUIVALENTE SIN OBLIGACIONES EJERCICIOS ANTERIORES	2.181.889,10	2.173.361,54	2.325.578,88	2.348.156,77	2.425.382,73	2.473.760,52	-8.527,56	-0,39	152.217,34	7,00	22.577,89	0,97	77.225,96	3,29	48.357,79	1,99	291.851,42	13,38
MINISTERIO SANIDAD																		
- Nivel mínimo Dependencia	1.084.979,32	1.087.179,32	1.087.179,32	1.087.179,32	1.087.179,32	1.162.179,32	202.200,00	18,64	-200.000,00	-15,54	0,00	0,00	0,00	0,00	75.000,00	6,90	77.200,00	7,12
- Nivel convenido Dependencia	283.197,42	0,00					-283.197,42	-100,00	0,00		0,00						-283.197,42	-100,00
- Seg.social cuidadores	33.505,69	33.505,69	1.034.000,00	15,00	40,00	0,00	0,00	0,00	1.000.494,31	2.986,04	-1.033.985,00	-100,00	25,00	166,67	-40,00	-100,00	-33.505,69	-100,00
- Otros gastos dependencia	81.196,53	79.392,11	80.875,13	84.904,42	85.476,96	85.768,37	-1.806,42	-2,22	1.483,02	1,87	4.029,29	4,98	572,54	0,67	291,41	0,34	4.569,84	5,63
- Aportación Estado Programas	238.003,14	140.332,34	129.099,62	126.023,58	125.291,04	125.299,63	-97.670,80	-40,79	-11.232,72	-8,40	-2.576,04	-2,00	-1.232,54	-0,97	-8,59	0,01	-112.703,51	-47,35
- Aportación Talidomida	1.000,00	0,00	0,00	0,00	120,00	0,00	-1.000,00	-100,00	0,00		0,00		120,00		-120,00	-100,00	-1.000,00	-100,00
Total operaciones corrientes	1.721.884,10	1.541.009,46	2.331.154,07	1.298.622,32	1.298.107,32	1.373.247,32	-180.874,64	-10,50	790.144,61	51,27	-1.032.531,75	-44,29	-515,00	-0,04	75.140,00	5,79	-348.636,78	-20,25
Gastos dependencia	15.560,00	7.072,00	3.695,00	4.479,00	4.340,00	4.340,00	-8.488,00	-54,55	-3.377,00	-47,75	784,00	21,22	-139,00	-3,10	0,00	0,00	-11.220,00	-72,11
Aportación Estado Programas	3.976,38	3.095,00	3.930,25	1.646,00	1.785,00	1.785,00	-881,38	-22,17	835,25	26,99	-2.284,25	-58,12	139,00	8,44	0,00	0,00	-2.191,38	-55,11
Total operaciones capital	19.536,38	10.167,00	7.625,25	6.125,00	6.125,00	6.125,00	-9.369,38	-47,96	-2.541,75	-25,00	-1.500,25	-19,67	0,00	0,00	0,00	0,00	-13.411,38	-68,66
TOTAL MINISTERIO SANIDAD	1.741.420,48	1.551.176,46	2.338.779,32	1.304.747,32	1.304.232,32	1.379.372,32	-190.244,02	-10,92	787.602,86	50,77	-1.034.032,00	-44,21	-515,00	-0,04	75.140,00	5,76	-362.048,16	-20,79
REGULARIZACION MINISTERIO SANIDAD EJERCICIOS ANTERIORES	0,00	0,00	1.034.000,00	1.112,27	170,12	0,00	0,00		1.034.000,00		-1.032.887,73	-99,89	-942,15	-84,71	-170,12	-100,00	0,00	
PRESUPUESTO EQUIVALENTE SIN OBLIGACIONES EJERCICIOS ANTERIORES	1.741.420,48	1.551.176,46	1.304.779,32	1.303.635,05	1.304.062,20	1.379.372,32	-190.244,02	-10,92	-246.397,14	-15,88	-1.144,27	-0,09	427,15	0,03	75.310,12	5,78	-362.048,16	-20,79
Fondos Europeos	24.210,00	24.210,00	24.210,00	24.210,00	24.210,00	24.210,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Remanentes Tesorería	28.915,18	27.915,18	27.915,18	27.915,18	27.915,18	27.915,18	-1.000,00	-3,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-1.000,00	-3,46
Tasas y otros ingresos	3.580,00	3.580,00	3.580,00	3.580,00	3.580,00	3.580,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL RESTO FINANCIACION	56.705,18	55.705,18	55.705,18	55.705,18	55.705,18	55.705,18	-1.000,00	-1,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-1.000,00	-1,76
OPER. FINANCIERAS	1.155,01	1.155,01	1.155,01	1.155,01	1.155,01	1.155,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL MINISTERIO SANIDAD Y RESTO FINANCIACION	1.799.280,67	1.608.036,65	2.395.639,51	1.361.607,51	1.361.092,51	1.436.232,51	-191.244,02	-10,63	787.602,86	48,98	-1.034.032,00	-43,16	-515,00	-0,04	75.140,00	5,52	-363.048,16	-20,18
PRESUPUESTO EQUIVALENTE SIN OBLIGACIONES EJERCICIOS ANTERIORES	1.799.280,67	1.608.036,65	1.361.630,51	1.360.495,24	1.360.922,39	1.436.232,51	-191.244,02	-10,63	-246.397,14	-15,32	-1.144,27	-0,08	427,15	0,03	75.310,12	5,53	-363.048,16	-20,18
TOTAL	3.981.169,77	3.781.398,19	5.055.666,53	3.709.764,28	3.786.475,24	3.909.973,03	-199.771,58	-5,02	1.274.268,34	33,70	-1.345.902,25	-26,62	76.710,96	2,07	123.497,79	3,26	-71.196,74	-1,79
TOTAL PRESUPUESTO EQUIVALENTE SIN OBLIGACIONES EJERCICIOS ANTERIORES	3.981.169,77	3.781.398,19	3.687.216,39	3.708.652,81	3.786.305,12	3.909.973,03	-199.771,58	-5,02	-94.179,80	-2,49	21.433,42	0,58	77.652,31	2,09	123.667,91	3,27	-71.196,74	-1,79

Con todas estas premisas, si observamos la evolución de los Presupuestos del IMSERSO de 2011 a 2016 **se comprueba que su gestión y ejecución se realizó de forma adecuada y supeditada de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; con transparencia en la gestión y de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.** Se mantuvieron todos los Programas y Líneas de Actuación, el mantenimiento y funcionamientos de sus centros, y los presupuestos de 2016 (3.909M€) prácticamente se recuperó respecto al de 2011(3.981M€). Todo ello, además del contexto económico descrito, teniendo que asumir (presupuestos 2013) **una "deuda por obligaciones de ejercicios anteriores a 2012, de 1.368M€", es decir un 34,4% del Presupuesto de 2011.** Deuda pendiente con la Seguridad Social, que contribuía a generar su déficit, por obligaciones pendientes de PNC's y el pago de cuotas pendientes de seguridad social de cuidadores familiares de personas en situación de Dependencia.

Que distinto escenario se hubiese planteado si el esfuerzo que se tuvo que hacer en los Presupuestos Generales del Estado para saldar la deuda de estos más de 1.368 M€ se hubiesen podido destinar a

créditos para atención a la dependencia, ya que estamos hablando de una cuantía similar al importe del nivel mínimo de todo un año.

Y en todo caso en la época de director general del IMSERSO no se dejó sin gastar (Transferir a las CC.AA.) los créditos consignados para el Nivel Mínimo, sino que se atendieron todo lo solicitado por las CC.AA. mediante las liquidaciones mensuales, en base a las personas beneficiarias con efectividad de sus prestaciones y servicios, con las créditos iniciales y se tramitaron ampliaciones de crédito cuando fue necesario, a diferencia del ejercicio de 2017 que se dejaron sin transferir, sin gastar, 44 M€.

Y en lo que se refiere a los aspectos concretos de este Anteproyecto, en esta materia, las actuaciones de la buena gestión refrendan lo que expongo a continuación:

- **Pago pendiente de cuotas de Seguridad Social de cuidadoras familiares.**

La obligación la tenía el IMSERSO de abonar mensualmente las cuotas a la Seguridad Social por los cuidadores familiares que tuvieran suscrito el convenio específico de alta en la Seguridad Social y no se estaba pagando en su totalidad. Era un hecho conocido y cuantificado al menos desde tres ejercicios presupuestarios anteriores. Que se conocía exactamente la cuantía del coste total y solo una parte se presupuestaba y no se había puesto solución ni el presupuesto adecuado que consignase el gasto real siendo conscientes y conocedores de ello, y por lo tanto la deuda estaba pendiente. Situación similar en los créditos de las pensiones no contributivas del Sistema de Seguridad Social.

No parece que con esa actuación estuviéramos ante una adecuada gestión y ejecución presupuestaria en base a la normativa que regula estas actuaciones.

Por lo tanto, y como también lo había advertido ese Tribunal, en el presupuesto de 2013 se regularizaron estas obligaciones pendientes.

- **El ahorro de gasto en la construcción, licencias, infraestructuras y soporte y mantenimiento de la aplicación y diferentes componentes informáticos que dan soporte al Sistema de Información del Sistema de Atención a la Dependencia (SISAAD) frente al primero o inicial.**

Según el Informe del IMSERSO sobre "Análisis comparativo de costes del Sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)" de 24 de octubre de 2016 **(ANEXO2)**, que se representa en los cuadros siguientes se deduce: (Para este informe se ha retirado la identificación de las empresas que figuran en el Anexo 2, si bien es cierto que todo lo demás coincide con el citado documento)

Se comprueba el coste total de la primera aplicación informática para el SISAAD, que se elevó a más de 39 millones de euros (cifra algo superior a los 37 millones de euros que recoge este mismo Anteproyecto de informe en su apartado III.3.7, página 168). En todo caso, esas cifras contrastan enormemente con la inversión realizada en la segunda aplicación informática para el SISAAD entre 2012 y 2016, que fueron algo más de 9 millones de euros:

Coste Antiguo SISAAD:

Construcción del sistema		
Prototipos 2006	1.653.000 €	
Oficina técnica	220.000 €	
Desarrollo	2.000.000 €	
Desarrollo	1.957.000 €	
		5.830.000 €
Licencias		
Adquisición licencias	8.384.000 €	
Adquisición licencias gestor contenidos	155.000 €	
Mantenimiento licencias	1.556.000 €	
Mantenimiento proactivo	463.000 €	
Mantenimiento proactivo	463.000 €	
		11.021.000 €
Infraestructura		
Adquisición de servidores 2006/2008	2.200.000 €	
Adquisición de Tablets PC de valoradores 2007	2.454.000 €	
Hosting DMZ 2007	873.000 €	
Interconexión Centro Respaldo Vallecas 2010	505.000 €	
		6.032.000 €
Mantenimiento y soporte		
2008-2009	3.661.200 €	
2009-2010	3.651.200 €	
2010-2011	3.661.200 €	
2011-2012	3.661.200 €	
2012-2013	1.761.450 €	
		16.406.250 €
TOTAL		**39.289.250 €**

Coste SISAAD Actual

Construcción del nuevo sistema		
Interoperabilidad	155.062 €	
Digitalización	86.104 €	
Desarrollo del Nuevo Sistema	908.291 €	
Sistema Calidad datos	144.473 €	
Ticketing y Gestión	152.405 €	
Explotación estadística	111.285 €	
Gestión Documental	130.495 €	
		1.688.155 €
Construcción del nuevo sistema		
2014-2016 Licencias	171.651 €	
		177.651 €
Infraestructura		
Alojamiento León 2015-2017 (290.000 € incluidos en el Contrato de mantenimiento….)		
Mantenimiento y soporte		
2013-2015	3.547.200 €	
2015-2017	3.842.880 €	
Otros	171.292 €	
		7.561.372 €
TOTAL		**9.421.138 €**

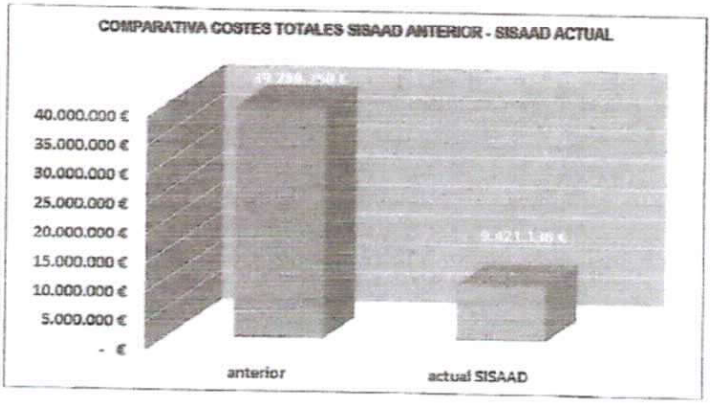
En efecto, el informe del IMSERSO de fecha 24 de octubre de 2016, ya citado, establece en **casi 30 millones de** euros la diferencia entre el coste del Primer SISAAD y del Segundo, al menos hasta 2016. Esto está en consonancia con lo que consideró ese Tribunal en su informe 977 al contrato del primer sistema informático ***"…este Tribunal considera necesario…….minorar la facturación……, máxime considerando el elevado importe de adjudicación de este contrato".***

Como puede comprobarse también en este caso se actuó de forma adecuada y supeditada de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.

Ahí se ve claramente que en la nueva contratación de los servicios informáticos que sustentan el SISAAD **no hay sobrecoste, sino un importante ahorro respecto al anterior**.

Comparativa de costes del SISAAD anterior con el Nuevo SISAAD

La comparación de costes totales en los que incurrió el anterior SISAAD durante los años 2006 a 2013, frente al coste del Nuevo SISAAD desde el año 2012 al 2017 (año en que finalizará el actual contrato de mantenimiento y soporte), resulta notablemente favorable al Nuevo SISAAD, ya que estos se han reducido a la cuarta parte de lo que supuso el antiguo programa informático, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.



Además, y a mayor abundamiento, esta comparativa resulta favorable a la contratación del sistema informático del nuevo SISAAD en **los cuatro grandes capítulos de gasto**: la Construcción de ambos Sistemas, el coste de las Licencias, la Infraestructura de servidores y comunicaciones, así como el gasto anual en mantenimiento y soporte de los Sistemas:

- La **construcción** o desarrollo del Primer SISAAD supuso un gasto de 5.830.000 €, frente al de 1.688.115€ del Segundo SISAAD, que rápidamente se amortizarían.

- El elevadísimo gasto en **licencias** SIEBEL supuso para la empresa nº 10 más de 11 millones de euros en apenas 3 años, que era de esperar que se repitiera en años sucesivos por las renovaciones. Esos 11 millones contrastan enormemente, en el informe del IMSERSO del 24-

20-6016, con los 171.651 € del Segundo SISAAD desarrollado en software libre, lo que reduce enormemente el gasto en licencias en el mismo plazo de años.

- En servidores y comunicaciones (**infraestructura**) también se advierte el acusado descenso desde los más de 6 millones de euros del Primer SISAAD a los apenas 290.000 € que el Informe del IMSERSO considera que recibiría la Fundación nº1.

- También, en el importante gasto en soporte y **mantenimiento**, de los más de 16 millones de euros del mantenimiento del Primer SISAAD por la empresa nº1 a los 7,5 millones del Nuevo SISAAD, en periodos similares de tiempo.

  Incluso tomando los datos que aporta el Tribunal de Cuentas en el Anexo 16 de su Anteproyecto de Informe de fiscalización, la comparación de **costes de mantenimiento** de uno y otro SISAAD, durante los cuatro años de vigencia de ambos contratos, resulta favorable al Nuevo Sistema, con un **coste de tan solo el 50% del anterior.**

  Este hecho prueba un claro **sobrecoste en el contrato de mantenimiento del Primer SISAAD con la empresa nº1 durante los años 2008-2012, contrato 166/2008**, con respecto al mantenimiento del Segundo SISAAD con la UTE nº1 durante los años 2013-2017 en el contrato 212/2013.

MANTENIMIENTO SISSAD EMPRESA 1 2008-2012	
2008-2010	7.332.400 €
2010-2012	7.448.648 €
TOTAL CONTRATO	**14.781.048 €**
MANTENIMIENTO NUEVO SISAAD UTE 1 2013-2017	
2013-2015	3.547.200 €
2015-2017	3.842.880 €
TOTAL CONTRATO	**7.390.080 €**



En conclusión, se advierte en el Informe del IMSERSO del 24 de octubre de 2016 y en los datos aportados por el Tribunal de Cuentas en el Anexo 16 de este Anteproyecto de Informe de fiscalización, que **el Primer SISAAD fue desarrollado con unos costes muy superiores al nuevo sistema informático de SISAAD:**

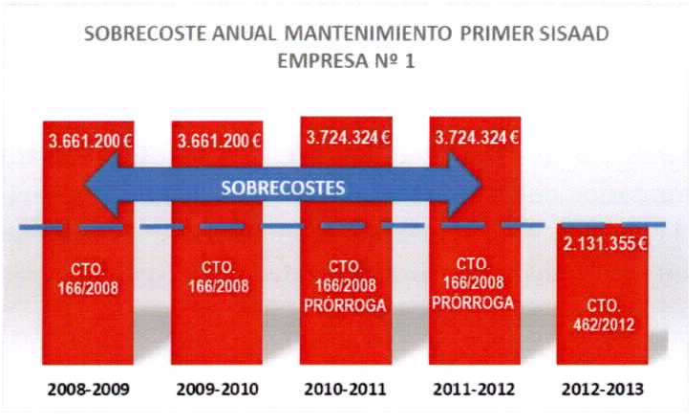
- El coste del **desarrollo** del Primer SISAAD fue muy superior al del Segundo o Nuevo SISAAD.

- La inversión en **infraestructura** que requirió fue enorme y pronto quedó obsoleta y dio grandes problemas de falta de rendimiento.

- El gasto continuado en **licencias** SIEBEL (11 millones en 3 años) convertían en inasumible su coste de cara a futuras renovaciones.

- Y el **mantenimiento** por la empresa nº 1 soportó durante 4 años un enorme sobrecoste, como prueba que ante el nuevo contrato que planteamos con un considerable ahorro en el gasto minorar la facturación de la empresa – Informe 977-) la bajada de precio efectuada, *motu proprio* a través de su oferta, por la misma empresa nº1 en el último contrato: **desde los**

3.661.200 € anuales entre 2008 y 2012 a los 2.131.354,80 € del contrato 462/2012 en la última anualidad (2012-2013).



La determinación del importe de los contratos se realizaba conforme al precio general de mercado, como lo demuestra el hecho de que todos los contratos se licitaban a un precio notablemente inferior a los licitados en el periodo 2006-2011 precedente, consiguiendo así evitar **los enormes sobrecostes del periodo anterior** y reducir la inversión en el Nuevo SISAAD a la tercera parte de lo que supuso el gasto en el Primer SISAAD. En este sentido, basten como ejemplos de lo anterior los siguientes:

- El coste anual del mantenimiento del SISAAD pasó de los 3.661.200 € del contrato 166/2008 a los 2.131.354,80 € del contrato 462/2012, **un 42% menos**, lo que significa **un ahorro de más de un millón y medio de euros al año**.

- El gasto total del **Primer SISAAD se estima en 39 millones de euros** en el Informe del IMSERSO del 24-10-2016, mientras que el Anexo 16 del Anteproyecto de Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas estima en unos **14 millones de euros la inversión realizada en el Nuevo SISAAD**, en periodos similares de tiempo, lo que supone solo un 35% del coste del anterior.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, formulo las siguientes alegaciones:

ALEGACIONES PARA SER INCLUIDAS EN EL INFORME DEFINITIVO EN UN APARTADO SOBRE EL CONTEXTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO:

1. **Es necesario tener en cuenta el contexto económico y presupuestario descrito así como las normas que lo amparan, para comprender muchas de las medidas extraordinarias que fueron necesarias tomar siempre a su vez de la obligatoriedad del cumplimiento de las incluidas en el ámbito normativo establecido en este anteproyecto. Y Por lo tanto solicito se tenga esto en consideración al elaborar el informe definitivo y se incluyan estas normas en el apartado de normativa aplicable. (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad).**

2. **Y se acredita que la gestión y ejecución presupuestarias del IMSERSO en el periodo 2012-2016 (Noviembre) se realizaron de forma adecuada y supeditada de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; con transparencia en la gestión y de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.**
3. **Que queda acreditado y comprobado que también es de aplicación lo dicho en el apartado anterior y se ve claramente en base a los datos comparativos mostrados, que en la nueva contratación de los servicios informáticos que sustentan el SISAAD no hay sobrecoste, sino un importante ahorro respecto al anterior entre los 28 y los 30 M € (29,8 M€). Además ese ahorro se produce en todos los apartados que componen el sistema informático que soporta al SISAAD.**

SEGUNDA.- SOBRE EL MANDATO DE LAS CORTES MEDIANTE LA RESOLUCIÓN DE 2017 Y LA INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.

El Anteproyecto de Informe, establece la Iniciativa de la fiscalización, derivada del mandato de las Cortes Generales a través de la "*Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Gestión económico-financiera 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."(BOE nº 4 de 4 de enero de 2018), acuerda:*

1. Asumir el contenido del citado informe, así como sus conclusiones y sus recomendaciones.
2. Instar al Gobierno a:

– Cumplir las conclusiones y las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

3. Instar a las Comunidades Autónomas a:

– Tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento al plazo máximo de resolución de 6 meses de la solicitud de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, previsto en la Disposición Final primera de la Ley 39/2006.

4. ***Instar al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) a:***

– Potenciar los procedimientos de control interno sobre el SISAAD, incrementando el intercambio de información actualizada con otras bases de datos de la Administración Pública.

– En coordinación con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, analizar y revisar la información contenida en el SISAAD.

– Proceder a analizar y en su caso modificar el procedimiento de justificación y posterior libramiento de financiación del nivel mínimo de protección, en coordinación con las Comunidades Autónomas.

– Reconocer en sus estados contables anuales el importe pendiente de imputar al presupuesto de gastos en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, así como adoptar, en coordinación con la Tesorería General de la Seguridad Social, las medidas presupuestarias oportunas para garantizar el pago de la deuda pendiente de abono a este Servicio Común por este concepto, con el fin de proceder a su cancelación.

– Iniciar el procedimiento de reintegro de la diferencia existente entre los créditos totales asignados con cargo al Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y las obligaciones reconocidas con cargo al mismo, con respecto a aquellas Comunidades Autónomas que no justificaron la aplicación finalista de estos recursos.

– Proceder a dictar las instrucciones oportunas para garantizar la correcta ejecución de los servicios externos contratados con la empresa encargada del desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, analizando así mismo las causas que han provocado las incidencias observadas.

5. Instar al Tribunal de Cuentas 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.
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 (I. 977).

En primer lugar de acuerdo con esta resolución y de uno de los informes de ese Tribunal al que hace referencia (número 977), se insta a la realización y adopción de nueve medidas: una al gobierno (Empleo) una a las Comunidades Autónomas, cinco al IMSERSO y una compartida Entre el IMSERSO y las Comunidades Autónomas y una al Tribunal de Cuentas. De entre todas estas medidas solamente hay una que se refiera de forma específica a los servicios externos contratados para el desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática y parece referirse **"con la empresa encargada**", así como analizar las causas que han provocado las incidencias observadas. En cambio en el Anteproyecto solo cita dos contratos con esa empresa.

Para dar cumplimiento a dicha resolución, la iniciativa de la fiscalización de este anteproyecto, tiene como "*objetivo genérico*" analizar: el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el precitado informe de fiscalización. El grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en la resolución de 10 de octubre. El grado de cumplimiento de las medidas adoptadas con el fin de atender las conclusiones recogidas

El informe 977 en sus más de 133 páginas dedica al contrato sobre el sistema informático unas breves referencias un poco más menos de dos páginas, con independencia de lo relativo, y diferenciándolo, a la aplicación informática: "*Con independencia de las incidencias reseñadas anteriormente* ***con respecto a la tramitación del contrato formalizado*** *para la colaboración en el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones que soportan el SAAD, en distintas reuniones de los órganos del SAAD se ha puesto de* ***manifiesto la disconformidad de los responsables de las diferentes CCAA con el funcionamiento de la aplicación informática*** *SISAAD".* Y una sola recomendación como ya se ha expuesto.

En primer lugar, teniendo en cuenta el Anteproyecto en sus ámbitos subjetivo, objetivo y temporal; los objetivos y alcance de la fiscalización, así como su metodología se deduce: "que el objetivo genérico "… "el ámbito objetivo de la fiscalización"…. "Se ha realizado una fiscalización de seguimiento con el fin de verificar "… "*Concretamente, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:*

1. 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, verificando si se han adoptado medidas tendentes a corregir lo manifestado en las conclusiones puestas de manifiesto.

2. Analizar y evaluar la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas a dar cumplimiento a dichas recomendaciones y Resolución, así como a atender las conclusiones recogidas en el precitado Informe, desde el punto de vista del respeto a la normativa y a los principios de buena gestión financiera.

Nada se dice sobre contratos formalizados con posterioridad al informe 977 de servicios de desarrollo y mantenimiento informático, ni en la ya citada Resolución de las Cortes como mandato para la iniciativa, ni en el citado Informe.

Teniendo en cuenta asimismo que con posterioridad al citado informe se han realizado de forma específica fiscalizaciones a la actividad de contratación administrativa (a título informativo el Nº 1.189 Informe de Fiscalización de La Contratación Menor celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales(Ejercicio 2014 y 2015) , y otros como los informes 793, 952 y con una cadencia temporal en la realización de este tipo de informes de dos a tres años después de realizados, no de 5 o 6 años, con los inconvenientes sobre la información y documentación que conlleva.

Considero que para el cumplimiento de la eficacia de las medidas es lógico el análisis del funcionamiento de la aplicación informática y de los resultados que se obtienen, pero no de la forma y procedimientos por los que se ha contratado el sistema informático.

El anteproyecto consta de 188 páginas excluidos los anexos. Descontados la introducción del Sistema de Atención a la Dependencia estaríamos hablando que para resultados de la fiscalización conclusiones y recomendaciones se destinan 160 páginas. A las recomendaciones, contratación y el resto de actuaciones específicamente se destinan 140 páginas de las cuales 80 son específicas para la contratación de los servicios externos del sistema de informático para el SISAAD.

Desde mi punto de vista parece más un planteamiento sobre incluir un apartado específico más propio de una actividad de fiscalización de la contratación de estos servicios informáticos, que de los mandatos, objetos y objetivos a incluir en esta Iniciativa de Fiscalización. Más si cabe que no se razona de forma clara y contundente qué relación directa hay entre los procedimientos y procesos de contratación y la medida de la eficacia de las recomendaciones y conclusiones antes citadas para cumplir el mandato de la resolución

En segundo lugar, el Tribunal advierte (pág.12) y repite en muchas ocasiones a lo largo del anteproyecto, sobre ***"la reiterada ausencia de documentación en los expedientes de contratación..." o bien su "localización",*** pero eso no quiere decir que no exista esa documentación, y reconoce que estas situaciones ***"han dificultado la obtención de resultados".***

Cuando hablamos de documentación en el ámbito de la Contratación Pública, se diferencia por un lado la **documentación preceptiva según el procedimiento de contratación Publica legalmente establecido**, orden de inicio, fiscalización y aprobación del gasto, pliegos y sus informes jurídicos, anuncios, proceso de licitación, proceso de adjudicación su fiscalización e informes jurídicos y formalización y perfeccionamiento del contrato. Claramente está completa ya que no hay observaciones al respecto en el anteproyecto o que se manifestaran los órganos de control, del gasto y de legalidad en ese sentido.

En cuanto a **la documentación concreta para la fase de desarrollo y ejecución del contrato**, claramente la correspondiente a la justificación de los servicios prestados su certificación de que han sido correctamente prestados y recibidos, por los responsables de estas funciones y en concreto por parte del "Responsable del Contrato", está completa ya que todos los contratos han sido debidamente pagados sin observaciones a pagos pendientes o reclamación de cantidades. Al final básicamente **el anteproyecto está refiriéndose a otra documentación complementaria de esta fase, no en todos casos sino según el contrato, que no se ha aportado o localizado,** no quiere decir que no existiera en el momento de vigencia del contrato.

Y En la que se refiere a la subcontratación entre empresas contratadas y subcontratadas debe estarse a lo que dispongan las normativas al respecto en el momento de vigencia de cada contrato y a los correspondientes pliegos en su caso, que como Referencia cito lo que recoge el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato 462/2012 en su cláusula 15.2 para este Marco de relaciones, que viene a decir **que el subcontratista quedará obligado solo frente al contratista principal quien asumirá la total responsabilidad de la situación frente a la administración sin que pueda el subcontratista formular reclamación alguna a la misma, derivada del subcontrato (a su vez en el Contrato 212/2013).** Pero una vez más estaríamos ante el desarrollo y ejecución del contrato en el ámbito de los responsables de estas funciones y en concreto por parte del "Responsable del Contrato".

Si a lo que se refiere es que en el momento de realizar la fiscalización no se localizaba determinada información correspondiente al seguimiento del desarrollo dado el tiempo transcurrido, la situación habitual en una organización pública con sus estructuras organizativas y unidades administrativas es que a través de estas se realizan de forma adecuada las tareas de guarda y custodia de la documentación y los documentos públicos que en cada caso les corresponde.

Pero en esta ocasión estamos ante un caso un tanto excepcional. En la documentación relativa que compone y se incluye en el Informe de anomalías detectadas en relación a los contratos de informática de marzo de 2018, (citado por el Tribunal en este Anteproyecto) **se realizan trabajos de documentación con lo que es necesario el acceso a expedientes y la documentación** que forman parte de las mismas, ya que se relacionan diversos números de expedientes de contratación y también diversas referencias a documentos de la contabilidad pública del IMSERSO.

En concreto en el referido informe de anomalías y documentación complementaria y relacionada con él, se encuentran ocho expedientes coincidentes con los incluidos en el anexo 16 de este anteproyecto.

La Subdirectora General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera, el 8 de junio de 2018 da traslado a la Directora General en relación con estas anomalías (adjuntando anexos), a lo que denomina "***una primera aproximación a una labor de auditoría***". Documentación en la que se encuentran los citados expedientes coincidentes con el anexo 16 de este Anteproyecto, concretamente los contratos 212/2013; 936/2013; 939/2013; 941/2013; 254/2014; 247/2014 y 704/2016. A la vez coinciden con ser algunos (939/2014 y 841/2013) en los que el Tribunal refleja mayor falta de localización de documentación.

Por último y en relación con el tema de la no localización de documentación esta Subdirectora expresa en un escrito textualmente que *"el pasado 3 de septiembre, al reincorporarme a mi puesto tras las vacaciones estivales, se me informa del cese en el puesto de Subdirectora General. El acuerdo de cese es firmado por el Sr. Subsecretario y me es notificado ese mismo día. Contra dicho acuerdo de cese voy a interponer los recursos oportunos. Ese mismo día 3 advierto de que, con anterioridad a ese día, han abierto mi despacho que dispone de una clave personal de acceso electrónico, y que han sustituido mi ordenador por otro distinto.* ***Ante el temor de que se hayan alterado o manipulados documentos, ficheros o expedientes sensibles que custodiaba en mi despacho****, presento un escrito por registro ese mismo día que acompaño como documento número 3. Tampoco me consta que a día de hoy la Inspección General de los Servicios hay impulsado alguna iniciativa de los hechos denunciados".*

Posteriormente el 12 de septiembre de 2018 da traslado de todo esto a la nueva Directora General.

Pero no solo hay coincidencia de expedientes y su documentación sino que también hay personas del IMSERSO que participan en tareas de seguimiento en algunos de los expedientes a la vez que en el informe de anomalías. **Debiera comprobarse si estas personas manifestaron en ese proceso y en esos**

momentos de seguimiento de los contratos a sus superiores jerárquicos, alguna observación sobre los expedientes, o solo mucho después en este informe.

Caso especial merece la coincidencia del Subdirector General de Informática del Ministerio que informa favorablemente prácticamente todos los expedientes de este Anteproyecto, y a su vez **manifiesta en el informe de anomalías** que hay que **"acometer un proceso de depuración de la contratación a través de una auditoría".** Sería necesario comprobar si en algún momento de la tramitación de los expedientes manifestó algo al respecto a la Inspección General de Servicios, o a sus superiores, a la Subsecretaría o al propio IMSERSO.

Considero que ante una denuncia tan grave y con la trascendencia que puede tener al estar incluidos expedientes y sus documentos a los que se refiere este Anteproyecto y que se reitera que no se encuentra determinada documentación sería fundamental conocer qué actuaciones se han llevado a cabo por las titulares conocedores de la Dirección General del IMSERSO así como aquellos otros responsables que habiendo conocido esta denuncia, les correspondiese iniciar alguna actuación dentro del propio IMSERSO o de comunicación y traslado a la Inspección General de Servicios u otros órganos. Y por supuesto en su caso los resultados de estas actuaciones para analizar sus efectos e incidencia en los resultados de este Anteproyecto, al menos respecto a la falta de localización de documentación.

Es decir los titulares de la Dirección General del IMSERSO y sus correspondientes equipos han sido conocedores de esta situación y denuncias con antelación a la realización de este Anteproyecto y no se hace constar que al respecto de la documentación que se refiere a los mismos se haya realizado por parte del IMSERSO alguna actuación para su localización y en todo caso comprobar si esos expedientes y su documentación han sido trasladados para algunas de las actuaciones inspectoras o de otro tipo que puedan estarse realizando o se hayan realizado.

Y, En tercer lugar, este razonamiento anterior sobre la documentación y sus efectos en los resultados, se puede aplicar a otro tema reiterado. Me refiero a **la necesidad de Informes Específicos o Auditorías Especializadas** que para poder realizar de forma completa y con cierta profundidad todos los expedientes relativos a la contratación de los servicios informáticos, **es necesario el apoyo en profesionales debidamente cualificados y expertos que permitirían obtener unos resultados y conclusiones (como ejemplo, la cita en la pág. 105 de este Anteproyecto: "…que no ha sido realizado con la intervención de personal con cualificación adecuada en esta materia"),** por la especialidad y especificidad, más claras, motivadas y elaboradas, en definitiva, amparadas y sustentadas por quienes están más y mejor preparados para ello, se reitera en más de una ocasión. Todo ello complementaría a la labor ya realizada sobre los expedientes de contratación, teniendo en cuenta que por su complejidad y la especialidad de las tareas y de los trabajos en ellos incluidos requiere de una especialización cualificada para poder determinar si existen o no esas coincidencias en objetos del contrato, valoración de las interacciones tecnológicas, y a su vez en la valoración de sus costes. Y asimismo tiene incidencia, como también expresa ese Tribunal, en la posibilidad de no poder concretar la existencia de posibles duplicidades, tema que por su efecto u otros, tiene a su vez en la determinación de posibles sobrecostes.

Es necesario comprobar si se ha encargado en algún momento, transcurridos cuatro años desde que se empieza a reclamar, algún informe especializado de auditoría por personas expertas y cualificadas sobre los aspectos del contenido de gran complejidad y de las tareas del ámbito técnico y tecnológico que llevan implícitos estos expedientes con sus correspondientes avances tecnológicos y sus

adaptaciones prácticamente de forma continuada; y que se menciona en más de una ocasión en este Anteproyecto y se reclama desde 2017.

A continuación, expongo algunas referencias recogidas en la documentación citada por el Tribunal y en el propio Anteproyecto:

- **En el Informe de Anomalías (2017-2018) y documentación directamente relacionada:**

Propuesta,

Se considera a la vista de lo expuesto ***conveniente realizar una auditoria por personal especializado y profesional capaz de desentrañar hasta sus últimas consecuencias lo ocurrido y la posible existencia de responsabilidades……***

Si se realiza la auditoria es precisa la intervención de personal muy cualificado especializado en labores periciales en materia informática. Incluyendo seguridad y sistemas*, que además conozcan en profundidad la Seguridad Social y la Administración del Estado del Estado. (Página 15)*

…que habría que auditar……. Creemos que sería preciso un estudio en profundidad (Anexo página 19).

Una primera aproximación a una labor de auditoría en el sentido de considerar no ya conveniente sino imprescindible la realización de una auditoría de carácter especializado (página seis) (informe del servicio jurídico)

… Se comienza un análisis expediente a expediente ***dentro de las limitaciones técnicas que poseo***

Acometer un proceso de depuración de la contratación a través de una auditoría (página 8) (Manifestaciones Subdirector General de Informática del Ministerio 4 de mayo de 2018)

El nombramiento de responsables para la elaboración de una auditoría.

La Señora Directora General promueve urgentemente un encargo… para la elaboración de una auditoría de contratos de informática.

Y considero que la falta de esta auditoría, información especializada y falta de cualificación técnica, reconocidas en más de una ocasión lleva a no tener unos **resultados (o dificulta los resultados)** que puedan realizar unas mejores conclusiones de ahí que se utilicen terminologías en el sentido que **se hace constar en el Propio Anteproyecto**:

Esta situación ya ha sido puesta de manifiesto tanto por la Inspección General de Servicios del anterior Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en su escrito de 21 de septiembre de 2018, en cuya recomendación segunda manifiesta que "En lo que afecta a posibles anomalías detectadas en materia de contratación, por la Subsecretaría del Departamento, preferiblemente previa solicitud razonada por parte de la Dirección General del IMSERSO, se ***acuerde la necesidad de que se inicie una actuación de inspección y supervisión de la actividad y el funcionamiento de las unidades del citado Instituto, gestoras y/o destinatarias de los servicios contratados, especialmente en materia informática",*** (Página 104).

Como por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del IMSERSO en su Informe de control financiero permanente sobre contratación administrativa en los ejercicios 2016 a 2018 donde se recoge la necesidad de realizar "una inspección de los expedientes de contratación ***por personal externo en materia de contratación de servicios informáticos****, tal y como propone la precitada Inspección General de Servicios*". Incluida la posibilidad de que la Inspección General de Servicios inste a la Subsecretaría

para la designación de personal especializado que bajo la citada Inspección asista a la misma durante el tiempo que exija el desarrollo de la actuación inspectora.

Todo lo expuesto anteriormente podría determinar que las deficiencias observadas en materia de contratación administrativa -advertidas por diferentes órganos- podrían ser más relevantes ***con respecto a la contratación de servicios informáticos, si bien, debido a las características específicas del objeto de estos contratos, su adecuado análisis y supervisión -desde el punto de vista técnico- requeriría la intervención de personal con la cualificación adecuada en esta materia***

…este Tribunal considera que este nuevo sistema de información no ha cumplido los principales objetivos perseguidos con su desarrollo, a excepción del relativo a su adaptación al ENI (46) ***No obstante, la comprobación de este extremo en toda su extensión requiere de una auditoría de carácter informático que excede del alcance de la presente fiscalización.***

*Con respecto al coste anual de mantenimiento del tercer SISAAD, si bien ha decrecido, ……sino que ha sido causado, ……*y, *en segundo lugar, en relación con las licencias, segundo componente principal del mantenimiento de la aplicación,*

(47) Como se ha indicado previamente, este Tribunal no ha analizado los contratos de adquisición y mantenimiento de licencias por lo que no puede ofrecerse un importe exacto del coste de las mismas asociado al NSISAAD. Siendo las licencias un coste importantísimo y un porcentaje muy elevado aproximadamente el 30 % del coste total del sistema del primer SISAAD y la incidencia y condicionantes que tienen en el resto de todos los expedientes, programación equipamientos actualización tecnológica

Todo lo expuesto conduce a la obtención de RESULTADOS muy condicionados e imprecisos, tiene su reflejo a lo largo del anteproyecto y a modo de referencia se citan expresiones como:

- *……como consecuencia del análisis conjunto de los distintos contratos y de las interacciones existentes entre ellos…….* ***podrían haber redundado*** *en beneficio de unas empresas frente a otras.*
- *salvo* ***que hubiera existido*** *un contacto previo con esa entidad gestora...*
- ***Este posible*** *conocimiento previo…* ***Pudo favorecer****…* ***Pudo determinar*** *que resultasen…*
- *…****no ha podido valorar la legalidad*** *de las condiciones en que se desarrolló la subcontratación del objeto de este contrato….*
- ***No se ha podido verificar****…* ***podría haber dispuesto****…* ***Pudo ser*** *el punto de partida…*
- ***…sobrecoste……cuya cuantía podría estimarse……***
- ***..la falta de documentación e información que permita acreditar fehacientemente la realización y entrega de los trabajos desarrollados en estos contratos…….este Tribunal considera que existen dudas……..provocando, en su caso, …perjuicio……***
- *Este Tribunal* ***no puede determinar con exactitud la existencia de duplicidad en el objeto de estos contratos*** *(página 133) ... la falta de evidencia documental* ***pudo provocar***
- *……esta modificación del contrato* ***pudo venir motivada****…*
- *… todo lo expuesto anteriormente* ***confirmaría… ello pone en duda*** *la eficacia, eficiencia y economía…*
- *(Página 156) considera que* ***pudo existir un sobrecoste****……En ultimo termino el contrato fue formalizado*

Y en las CONCLUSIONES

*9 d) …****ha podido provocar el incumplimiento….***

11 b) Información ***que preceptivamente debería constar para poder acogerse a esta excepción.*** (Si era preceptiva y no se duchazo por ningún órgano de control en el proceso de adjudicación con la fiscalización correspondiente lo que viene garantizar es que en ese momento la recomendación existía porque si es productiva y no es así habría existido algún reparo incluso por la dirección general no se habría formalizado ¿??? el contrato por sus correspondientes de patrimonio…***Indicios que podrían suponer***….

11 d)…. Subcontrataciones. La falta de localización de documentación, escasa información facilitada por las empresas, prácticamente por la exclusividad de una sola… Considerar que existe elevados riesgo…..

RESPECTO A LAS REFERENCIAS AL INFORME DE ANOMALIAS /AUDITORÍA.

Que dadas las características del informe de anomalías (Sin orden de encargo. sin tareas encomendadas, sin identificar sus autores ni cualificación y no pertenecer a ningún órgano de control, si tienen autorización para el acceso a toda la recomendación pública referencia en el citado informe incluido en concreto el acceso a documentos de contabilidad pública) no sea admitido como un documento válido de referencia ni para las actuaciones de fiscalización, ni para las conclusiones recomendaciones, y se retiren todas aquellas referencias similares o razonamientos coincidentes con el mismo.

Y volviendo al tema de la ausencia o no localización de documentación, en este informe se hace referencia a documentos contables sin saber quiénes realizan este informe tiene acceso a la contabilidad pública.

Respecto al informe de anomalías que se cita en el anteproyecto, al menos en dos ocasiones, considero que si ha servido de base y apoyo para los trabajos de fiscalización y la elaboración del mismo es necesario para poder conocer sobre su validez o rigor, como mínimo si se han contrastado los siguientes aspectos:

-Por quien se dio la orden de la realización de ese informe, con qué objetivos y a que unidad de control o de auditoría y de que organismo, en su caso, dependen las personas encargadas de realizar este informe.

-Que cualificación, capacidad y experiencia sobre la materia, acreditan estas personas dada la especialidad de los expedientes de servicios informáticos a los que se refiere.

-Quienes son las personas firmantes del citado informe, o se trata de un documento anónimo.

-Si la orden de la D.G. del IMSERSO fue motivada para realizar un catálogo razonado de los activos informáticos de los servicios centrales del IMSERSO, o para otros objetivos.

-Dado que las tareas requerían el manejo, utilización y análisis de documentación de expedientes e incluso, de documentos de la contabilidad pública del IMSERSO, si tenían autorización expresa para realizarlo con la consiguiente confidencialidad y la responsabilidad de guarda y custodia de todo ello.

-Que en el citado informe se hace constar *"que se comprobó que todas las aplicaciones en uso, sin excepción, habían sido pagadas y recepcionadas"*

-Que el informe consta, *entre causas de las anomalías…..*"*posibles irregularidades o actuaciones*" sin que en el mismo informe se acrediten, documenten o concluyan cuales son. Lo mismo cuando se refiere a "*numerosas pruebas de ello"* y tampoco se dicen cuales son. O cuando se refiere a "*otros*

contratos en los que se aprecian aparentes malas prácticas y posibles solapamientos" pero no se acreditan ni se prueban.

-Que en el apartado de conclusiones terminan diciendo que *"a fecha actual, todas estas preguntas siguen sin respuesta"* y como *propuesta* realizan la siguiente: *"se considera, a la vista de lo expuesto, conveniente realizar una auditoría por personal especializado y profesional capaz de desentrañar, hasta sus últimas consecuencias, lo ocurrido y la posible existencia de responsabilidades".*

"El trabajo realizado se basa principalmente en tres elementos:

- *Declaraciones testificales.*
- *Habría que realizar un profundo trabajo en el análisis y revisión.*
- *Si se realiza la auditoría, es precisa la intervención de personal muy cualificado, especializado en labores periciales en materia de informática, incluyendo seguridad y sistemas, que además conozcan en profundidad la Seguridad Social y la Administración del Estado del Estado."*

-**Que en el anexo a este informe titulado** *"Análisis situación de los contratos de informática "*, se incluyen los siguientes aspectos a considerar:

El objetivo de este análisis es realizar un mapa de la situación de los contratos que habría que auditar para ver en su ejecución que problemas puede haber".

Respecto **a las licencias** O., se realizan afirmaciones como *"que el área de informática pagaba regularmente licencias de estas aplicaciones* que jamás se habían usado *sin que estuviese claro porqué se habían adquirido." "Creemos que sería preciso un estudio en profundidad de la totalidad de los contratos adjudicados a esta compañía".*

Sobre el Sistema de atención a la dependencia se refieren diciendo *"este apartado o bloque se considera muy importante"* y lo que viene a continuación, es una relación indicativa del número de contrato y de documentos contables y de forma muy breve afirmaciones del tipo "duplicado" sin ninguna otra explicación, *"claramente duplicado"* sin ninguna otra observación, *"sobrecoste excesivo"* sin ninguna otra observación, *"contrato muy extraño, requiere revisión en profundidad".*

A su vez relaciona un grupo de expedientes no prioritarios a los que se refiere como contratos que podrían y tal vez deberían ser revisados, relacionando los mismos y multitud de documentos contables.

Por todo lo expuesto ALEGO que si son ciertas estas referencias al citado informe, se retire del anteproyecto y se excluya del mismo todos los apartados, texto, consideraciones, conclusiones resultados y recomendaciones que se hayan sustentado en este informe y sus contenidos, y que hayan tenido influencia o hayan servido de base para algún razonamiento y sobre todo en resultados y conclusiones. Sobre todo teniendo en cuenta en una muy importante coincidencia: La necesidad de realizar una verdadera auditoría especializada y por personas cualificadas y expertas en materia informática respecto a los contratos y sus expedientes, sin la cual ambos a su vez coinciden en imprescindible para poder sacar resultados ciertos y de estos las correspondientes conclusiones y responsabilidades.

Asimismo alego que ante las afirmaciones tan graves como son las que se hacen sobre las licencias O., *("…..pagaba regularmente…….que jamás se habían usado……")* debiera realizarse un análisis exhaustivo de este asunto ya que en el primer SISAAD suponía el 28% (11.021.000 €); una cifra similar al coste total del nuevo SISAAD.

Qué producto de todos estos hechos se hace muy difícil la identificación y cuantificación real de los trabajos o servicios comprendidos en estos contratos y sin esa ayuda de profesionales cualificados no se puede determinar con cierta exactitud posibles sobrecoste y en el mismo sentido los posibles duplicidades máxime cuando en ningún momento los órganos de control y sobre todo por parte de la Intervención Delegada se hace mención alguna a que los objetos del contrato sus trabajos su desarrollo en la elaboración de los pliegos pueden ser coincidentes o duplicados y tampoco en proceso tramitación de la fiscalización de los pagos, siendo expedientes tramitados de forma concatenada en un corto tiempo.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, formulo las siguientes **ALEGACIONES**:

Que no parece quedar claro que el contenido concreto del epígrafe III.3 de este Anteproyecto se haya incluido en el programa de fiscalizaciones de 2020.

Que teniendo en cuenta el mandato de las Cortes en su Resolución, las recomendaciones del Informe 977 del propio Tribunal de Cuentas; todo lo expuesto sobre la necesidad de un informe o auditoría especializada, realizada por profesionales cualificados, expertos y conocedores de la complejidad de estos sistemas informáticos, como reclaman desde 2017 diferentes órganos, e incluso en ocasiones el propio Tribunal; y sobre la falta de localización de información y documentos relativos al desarrollo y ejecución de los contratos, **ALEGO que:**

1. **Se adjunte el informe o auditoría especializada que en su caso se haya realizado por requerimiento de varios órganos, desde el año 2017 por primera vez, y se tenga en cuenta para enviar alegaciones para evitar indefensión, antes de elaborar el informe definitivo. Ello permitirá aclarar aspectos entre otros como los referidos a sobrecostes, duplicidades y pagos concretos.**
2. **Si no se ha realizado, que se proceda a ello y hasta no tener sus resultados y posibilidad de formular alegaciones, no se incluya en este Informe todo el apartado sobre los contratos de servicios informáticos del SISAAD, con el objetivo de poder realizar las tareas en mejores condiciones y obtener unos resultados más ciertos que permitiría aclarar y resolver dudas sobre aspectos como los relativos a sobrecostes, y duplicidades.**
3. **No obstante lo anterior, y en el caso de no aceptarse esta alegación, porque el Tribunal considera que el contenido del Anteproyecto está justificado, procederé a formular alegaciones al citado apartado y siguiendo su estructura; sentando como premisa previa que para ello me apoyaré en personas del equipo directivo y colaboradores en mi mandato, que me ayudarán a recordar y documentar las alegaciones y poder así aportar mejores conclusiones y resultados el informe definitivo.**
4. **Que en todo lo referente a la subcontratación, incluidos los aspectos sobre exigencia de documentación sobre la misma, se circunscriban las actuaciones de fiscalización a lo que exigía en ese momento de vigencia de los contratos la normativa sobre contratación pública en esa materia y su cumplimiento sin superar estos límites legales que hayan podido ampliarse en legislaciones posteriores.**

TERCERA.- SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS, DEBIDAMENTE ACORDADAS E INTERRELACIONADAS ENTRE SI, SU CUMPLIMIENTO Y EFECACIA. (APARTADO III.2.7: Resto de conclusiones)

Como ya he manifestado, transcurridos casi 14 años desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia realmente han sido las únicas medidas de carácter general y estructural de la ley que tuvieron que tomarse. Medidas de mejora en el Sistema de la Dependencia (SAAD) que fueron necesarias para asegurar su sostenibilidad, presente y de futuro así como asegurar y fortalecer en todo el ámbito nacional el desarrollo de la dicha Ley.

Y muy importante resaltar, como más adelante lo plasma el BOE, fueron medidas tomadas de acuerdo con las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo Territorial. La gran mayoría siguen vigentes 8 años después y el sistema ha seguido incorporando beneficiarios con prestación para ser atendidos, que al final es el objetivo que debe perseguir la ley.

Las medidas debían tomarse con **agilidad,** pero lejos de la improvisación, sino con una **adecuada planificación** realizando las evaluaciones previas necesarias y teniendo en cuenta valoraciones del Gobierno anterior y por supuesto de las Comunidades Autónomas sin olvidar que como es obligado se tramitaron previamente por todos los órganos de participación y consultivos que establece la Ley de Dependencia. Recordar que entre otros, en estos órganos consultivos y preparativos del Consejo Territorial se encontraba **representado el Ministerio de Hacienda, y en el propio Consejo.**

En este sentido, se tuvo en cuenta el Informe de 2011 del Gobierno para la evaluación de la Ley (ANEXO 3) (En sus conclusiones y líneas de actuación proponía, entre otras, "las prestaciones económicas en el ámbito familiar han adquirido una importancia que altera el carácter excepcional que para las mismas establece la Ley.....queremos promover un sistema que impulse el fomento de la red de servicios.....prestación de cuidados familiares. Adoptar medidas que permitan la restricción de esta prestación. "Promover estrategias que avancen aún más en generación de empleo de calidad").

Las consideraciones que se habían puesto de manifiesto por las Comunidades Autónomas y resto de Entidades y Organizaciones en los órganos arriba citados, los resultados de los Grupos de Trabajo; y sobre todo se realizó la primera evaluación, transcurridos ya cinco años de vigencia de la Ley, para debatir y acordar en el Consejo Territorial.

Y sobre todo, las reuniones mantenidas previamente con las Comunidades Autónomas, para debatir y trabajar en las medidas de mejora, a través de reuniones de trabajo y de la propia Comisión de Directores Generales. Y por supuesto con los órganos consultivos y de participación del Propio Consejo Territorial.

A continuación, es muy importante resaltar, de cara a facilitar mi exposición y de cara a los contenidos del Anteproyecto de Fiscalización, algunos aspectos de los Acuerdos del Consejo Territorial. (Publicado en: «BOE» núm. 185, de 3 de agosto de 2012).

Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

El Pleno del Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, en la sesión celebrada ***el día 12 de abril de 2012, aprobó el avance de la evaluación de la Ley, transcurridos los cinco años primeros de aplicación de la misma, adoptando el Acuerdo de acometer las mejoras en el Sistema de la Dependencia que fueran necesarias para asegurar su sostenibilidad, presente y de futuro así como asegurar y fortalecer en todo el ámbito nacional el desarrollo de la dicha Ley.***

Una vez ***realizada la evaluación de resultados definitiva de la misma y aprobado su contenido, es preciso abordar de forma consensuada las mejoras*** *que sean necesarias en este ámbito, con escrupuloso respeto de las competencias que las Comunidades Autónomas y el resto de Administraciones Públicas tienen asignadas en la materia,*

Concluidos los trabajos de los Grupos constituidos en el seno del Consejo Territorial y analizadas las distintas experiencias en el desarrollo y aplicación de la Ley conjuntamente con las Comunidades Autónomas, es necesaria la adopción de criterios mínimos y comunes para todo el territorio nacional, que garanticen el Principio de Igualdad y la propuesta de modificaciones en el Sistema de Atención a la Dependencia que sean necesarias, incluidas las normativas. Para ello ***es necesario abordar, de forma consensuada, un conjunto de medidas de mejora del Sistema de la Dependencia.***

Es imprescindible atender primero a las personas que, estando dentro del Sistema, se encuentran pendientes de atención. El espíritu establecido en la Ley es atender de forma prioritaria a las personas de mayor grado de dependencia, y de forma progresiva a los de menor grado de dependencia. *La situación de estos últimos cinco años ha demostrado que* ***conviven*** *simultáneamente en el Sistema de la Dependencia* ***personas con un grado mayor de dependencia, pendientes de ser atendidas, con otras, de menor grado de dependencia****, que se estaban incorporando al Sistema.*

La atención a los más dependientes, además de ser un principio recogido en la Ley, responde a un principio de justicia y prioridad en la asignación de recursos, más si cabe en la situación económica y presupuestaria actual.

A 1-1-12, hay 1.057.946 beneficiarios con derecho a recibir servicios y prestaciones, de ellos, 752.005 (71,08%) ya las tienen concedidas y para otros 305.941 (28,92%) se están ultimando los trámites para su concesión.

– ***El incumplimiento de las expectativas generadas, tanto en empleo como en actividad económica,*** *dado que* ***no se ha priorizado la atención a través de la Red de Financiación Pública de Servicios Sociales*** *de las Comunidades Autónomas, generadora de empleo y actividad económica,* ***primándose, por el contrario, las ayudas a cuidadores no profesionales, contraviniendo el espíritu y letra de la Ley, que lo consideraba una excepción.***

– ***La prestación económica para cuidados en el entorno familiar, excepción prevista en la Ley, supone a 1-1-2012 un 45,50% de media*** *en el conjunto de servicios y prestaciones para la atención de la Dependencia.* ***Esta prestación, por sus peculiares características, no es la que realmente genera empleo y actividad económica.*** *Por el contrario, las prestaciones a través de los Servicios sí las generan.* ***Las afiliaciones al Régimen General de la Seguridad Social de profesionales en el sector de los Servicios Sociales han pasado de 70.546 Altas en 2007 a 8.034 Bajas en 2011.*** *Por otro lado,* ***las Altas en el Régimen General de la Seguridad Social de cuidadores familiares no profesionales han sido, entre 2007 y 2011, de 174.133****. Estas cuotas son abonadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado,* ***habiendo generado un gasto total de 1.047 millones*** *de euros en dicho periodo.* ***Es necesario por ello una revisión en profundidad, conjuntamente con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del sistema de Afiliación, Alta y Cotización de los cuidadores en el entorno familiar****.*

– El cambio de las condiciones socioeconómicas producido en nuestro país en los últimos años, con importante desempleo en los núcleos familiares, ha contribuido a impulsar la concesión de prestaciones económicas por cuidados familiares, por lo que miembros de la unidad familiar han decidido atender a los dependientes en el domicilio, a la vez que reciben una ayuda económica por realizarla. Por ello,

parece adecuada una revisión de las condiciones para la concesión de este tipo de prestaciones económicas, garantizando así el espíritu de excepcionalidad contemplado en la Ley.

– La aportación realizada a las Comunidades Autónomas a través de los Presupuestos Generales del Estado no ha priorizado el mayor esfuerzo en servicios. *Las Comunidades Autónomas que durante estos 5 últimos años han desarrollado una mejor y más profesionalizada atención a las personas dependientes, a través de su Red Pública de Servicios Sociales,* ***no son las que más fondos han recibido en relación a la población potencialmente dependiente a atender*** *(esta variable de referencia es un indicador común para todas ellas).* ***Por ello, para conseguir priorizar la prestación de servicios profesionalizados, es necesaria su ponderación positiva en los criterios de financiación del nivel mínimo aportado por la Administración del Estado del Estado a través de los Presupuestos Generales del Estado.***

"…el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, ***ACUERDA:***

Primero. *Aprobación de la evaluación de resultados prevista en la Disposición final primera de la Ley.*

El Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia será el órgano encargado de realizar las evaluaciones anuales del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

Una vez realizada la evaluación definitiva, se aprueban los resultados contenidos en la misma, que pueden consultarse en la siguiente página web: www.IMSERSO.es.

Segundo. Aprobación de las siguientes Propuestas de Mejora:

Modificación del calendario de aplicación de la Ley de Dependencia. Como consecuencia de la prioridad en la atención a las personas dependientes con mayores necesidades de atención, así como de la corrección del déficit público y en virtud de los principios de sostenibilidad, estabilidad y suficiencia, que rigen el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dada la nueva estructura de grados propuesta, se hace necesario adaptar el calendario de entrada en vigor de la Ley. *Por ello, la efectividad del derecho a las prestaciones de las personas valoradas en el Grado I, nivel 2, que no la tuvieran reconocida antes del 1 de enero de 2012, se realizará a partir del 1 de julio de 2015. La efectividad del derecho a las prestaciones de las personas valoradas en el Grado I, se realizará a partir del 1 de julio de 2015…"*

Analicemos esta medida dentro del contexto económico y presupuestario, se pretendía con estas medidas de mejora fundamentalmente:

1. **Que los créditos asignados dentro del objetivo de control del déficit presupuestario se destinasen prioritariamente para la atención a las personas en situación de dependencia, frente a otros gastos complementarios pero que no tenían incidencia directamente en las personas en situación de dependencia.**
2. **Atender primero a las personas con mayores necesidades por su situación de mayor grado de dependencia, de forma gradual como establece la ley y manteniendo el horizonte final de plena integración en 2015.**
3. **Que siguieran incorporándose nuevos beneficiarios con prestación al sistema a la vez que reducir las personas que estaban pendientes de recibirla a pesar de tenerla reconocida.**

La ley establece un principio de aplicación progresiva para la efectividad del derecho con prioridad de atención a quienes sean valorados de grado III "Gran Dependencia". Las personas en situación de gran dependencia (Grado III) serán atendidas de manera preferente.

Teniendo en cuenta la información pública sobre dependencia y sobre todo las estadísticas que periódicamente publica el IMSERSO, se deduce la exposición de los siguientes apartados.

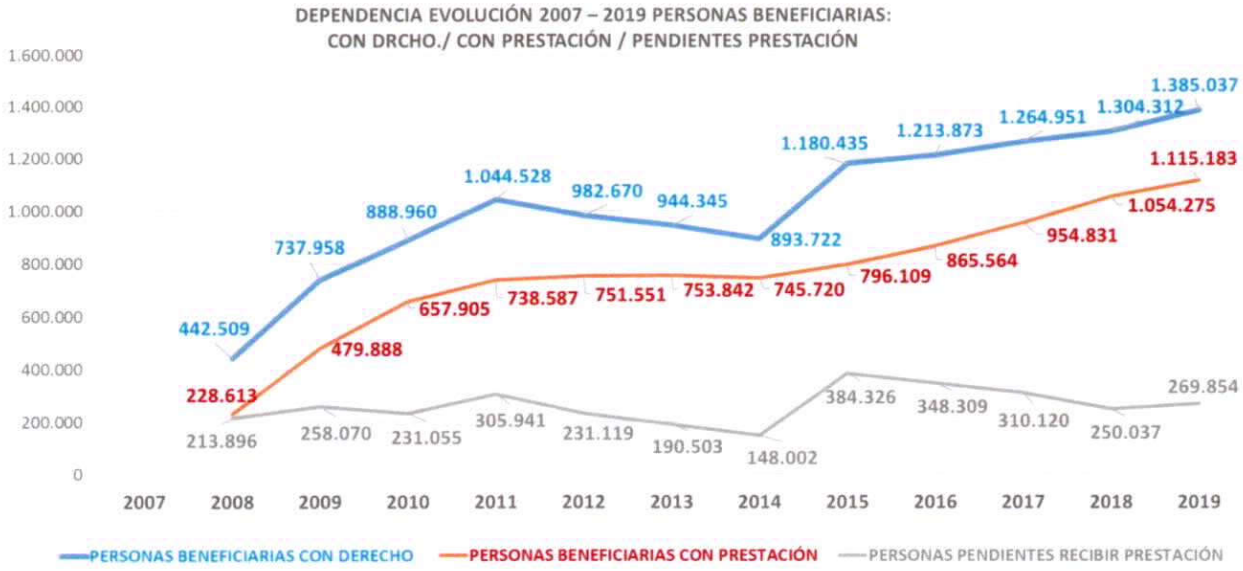
Durante todo el periodo analizado (2007 – 2019) se produce un aumento continuado de las Personas Beneficiarias con Prestación, con solo un leve descenso en 2014 (-1,07%).

NOTA.- Considero que deberían corregirse los datos del gráfico nº3 (pág. 82) del Anteproyecto, dado que consecuencia del Informe 977, se corrigieron y adaptaron los datos reales de las estadísticas; o en su caso contrario indicar que de 2007 a 2012 son datos sin regularizar.

Hay dos comportamientos similares en los dos momentos que se producen el final de la plena Incorporación progresiva y priorizada de atención a las personas según su Grado de Dependencia (2011 y 2015).

-2007 a 2010 Incorporación Grados III y II: Se produce una tendencia común de aumento progresivo en las personas beneficiarias con Derecho a recibir prestación, acompañado de un aumento de las personas con prestación y por tanto se va reduciendo la persona que están pendientes de recibirla.

-2011: Incorporación G I (N 2): Durante el 2011 se acumulan la incorporación de los Grados III y II y la primera fase del GRADO I. Por lo que el aumento de Beneficiarios con Derecho es mayor que el de Beneficiarios con Prestación y el Sistema no puede atender, conceder prestaciones, a ese ritmo de crecimiento; produciéndose un considerable aumento en las personas pendientes de prestación. (+ 74.886) (+ 32,4%).



-2012-2014: Contener el aumento de personas en espera de prestación de 2011 para atender a los que prioriza la Ley. Dar prioridad de atención a las personas con mayor necesidad (GIII GII y parte GI). Aplazamiento de Incorporación resto de Grado I hasta el 15 de julio de 2015.Las personas con Prestación van en aumento cada año (excepto leve descenso en el año 2014: -8.122 (-1,07%).

Durante estos tres años se reducen las personas (- 157.939) pendientes de prestación en el 51,6%.

-2015: el 15 de julio de 2015 se produce la efectividad plena del resto de GRADO I. Debido a esta incorporación se produce un gran aumento de Beneficiarios con Derecho, mayor que el de

Beneficiarios con Prestación y el Sistema no puede atender, conceder prestaciones a ese ritmo de crecimiento; produciéndose un considerable aumento en el total de las personas (384.326) pendientes de prestación. Es obligado hacer el análisis por separado en este año:

GIII, GII y GI ya incorporados antes de julio: Pendientes prestación 139.630 personas. Se reduce respecto a 2014 (- 8.372). G I aplazado desde enero 2012: Pendientes de prestación: 244.696 personas.

El 58,76 % (467.782 Personas) de los nuevos beneficiarios con prestación se incorporaron al Sistema en los años 2012, 2013,2014 y 2015.

-2016-2018: Al igual que ocurrió en el periodo posterior al 2011, en estos tres años se reducen las personas (- 134.289) pendientes de prestación en el 35,04%.

-2019: Se produce un cambio de tendencia en un año en el que ya han transcurrido 4 años y medio desde la incorporación plena de todos los GRADOS. El Sistema reduce su aumento de más beneficiarios con prestación. Se aumentan los pendientes de prestación (+19.817) en el + 7,93%.

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE COBERTURA:

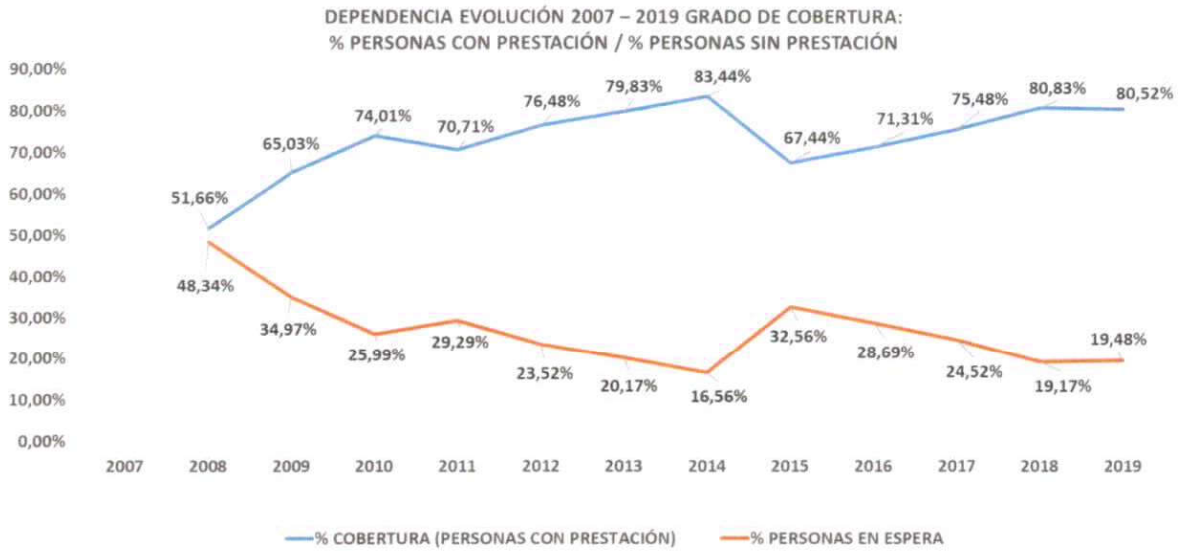
La evolución de Beneficiarios con Prestación y Pendientes de recibirla, se puede trasladar a cómo evoluciona su **Grado de Cobertura** del Sistema en cuanto a los Beneficiarios con Derecho a ser atendidos (% de Beneficiaros con Prestación Sobre el % de los que están pendientes de recibirla)

Durante todo el periodo analizado (2007 – 2019) se produce un aumento continuado del porcentaje de cobertura, si bien es cierto con tres picos que coinciden con los momentos de plena incorporación de Beneficiarios por la efectividad del Derecho (2011 y 2015), y otro momento de leve descenso en 2019.

-2007 a 2010 Incorporación Grados III y II: En 2008, el Sistema ya da cobertura a la mitad de beneficiarios (52%). La aplicación del denominado efecto pasarela de personas que se encontraban fundamentalmente en Residencias. Y alcanza el 74% en 2010 cuando se incorporan los GIII y GII.

-2011: Incorporación G I (N 2): Durante el 2011 se acumulan la incorporación de los Grados III y II y la primera fase del GRADO I. Aquí se produce el primer descenso del Grado de cobertura en tres puntos porcentuales que se trasladen al aumento de los pendientes de recibir prestación.

-2012-2014: se produce un aumento continuado y sostenido del Grado de Cobertura, alcanzando **el nivel más alto, 83,44% (2014) que ha tenido el Sistema, y por tanto el mínimo nivel de porcentaje (16,56%) y personas (148.002) pendientes de recibir prestación**



-2015: el 15 de julio de 2015 se produce la efectividad plena del resto de GRADO I.

Aquí se produce el segundo y mayor descenso del Grado de cobertura, en 16 puntos porcentuales, que se trasladen al aumento de los pendientes de recibir prestación. Pero también es cierto que la incorporación se produce de forma más repentina y solo han transcurrido 6 meses hasta la fecha de los datos.

Es obligado hacer el análisis por separado en este año:

GIII, GII y GI ya incorporados (2011) antes de julio: el grado de cobertura es el 86,70%, algo más de 3 puntos porcentuales que el año anterior, es decir ha continuado su ritmo de crecimiento.

Para todo el G I, incorporado en 2011 y aplazado, el Grado de Cobertura es del 72,91%, superior al de 2011.

-2016-2018: Al igual que ocurrió en el periodo posterior al 2011, en estos tres años se produce un aumento continuado y sostenido del Grado de Cobertura alcanzando al 80,83%.

-2019: Se produce un cambio de tendencia en un año en el que ya han transcurrido 4 años y medio desde la incorporación plena de todos los GRADOS. **El Sistema reduce levemente su crecimiento, en el Grado de Cobertura situándose en el 80,52%. Y aumentando las personas pendientes de recibir prestación (Lista de espera) en** +19.817 (+ 7,93%.). Con lo cual se deduce que la sola medida de aumento de las cuantías del nivel mínimo a transferir a las Comunidades Autónomas. No tiene un efecto en el aumento del grado de cobertura y por tanto en la reducción de las personas pendientes de recibir prestación, sino todo lo contrario.

A la vista de lo expuesto y documentado, para que se incorpore al (Apartado III.2.7 del Anteproyecto) Informe definitivo, ALEGO:

-Que existió una adecuada planificación de las medidas de mejora del SAD y acordadas en el seno del Consejo Territorial.

-Que la medida acordada en el Consejo Territorial, en base a la propuesta de mejora señalada y dentro del contexto económico y presupuestario, ha cumplido los objetivos que se pretendían:

- **Priorizar los créditos asignados, dentro del control del déficit público, para la atención a las personas en situación de dependencia.**
- **Atención prioritaria de las personas con mayor grado de dependencia (Grado III y II).**
- **Sin sobrepasar la fecha de plena integración gradual fijada para 2015.**
- **Que se ha producido una incorporación prácticamente creciente y sostenida en el tiempo de beneficiarios con prestaciones.**

Analicemos a continuación la siguiente medida acordada en el Consejo Territorial:

***15. º Medidas de ahorro y reducción del déficit público*:**

...cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar. Nueva asignación y distribución del nivel mínimo de protección.

En todo el proceso previo a la celebración de este Consejo Territorial, se ha constatado la necesidad de tomar alguna medida que produzca un ahorro inmediato en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Por ello, ***es preciso adoptar medidas de ahorro con efectos en el gasto del Sistema de Atención a la Dependencia, tanto en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, como en los Presupuestos Generales del Estado. Dichas medidas figuran incluidas en la documentación entregada en esta sesión del Consejo Territorial, así como en las sesiones previas celebradas tanto de la Comisión Delegada, de Comunidades Autónomas, del Consejo Territorial, como de los órganos de participación del mismo.***

La medida de ahorro adoptada en este Consejo Territorial es reducir en un 15% las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar. Nuevos criterios de asignación del nivel mínimo de protección:

Como medida para estimular la atención a los dependientes mediante servicios profesionalizados, generadores de empleo y actividad económica*, se considera oportuno que la distribución de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado a transferir a las Comunidades Autónomas para la financiación de la atención a la dependencia,* ***incorpore de forma progresiva, una variable que pondere positivamente la prestación de servicios frente a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar.***

Es muy importante para comprender y analizar adecuadamente esta medidas de ahorro, sus efectos de aplicación y su análisis, valoración y resultados; y por supuesto la eficacia de la misma, hacerlo desde un punto de vista integral y en conjunto, es decir no se puede separar la reducción de las cuantías máximas de las P.E.C.E.F de sus efectos en la reducción de las cuantías del Nivel Mínimo de protección. La realidad es que se trata de UNA MEDIDA EN SU CONJUNTO y por ACUERDO en el seno del Consejo Territorial, sin manifestación en contra de las COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Se pretendía con ella fundamentalmente:

1. **Cumplir lo estipulado en la ley priorizando la atención a las personas en situación de dependencia mediante las prestaciones de servicios recogidos en su catálogo. *"A estos efectos, todas las prestaciones del SAAD tienen la consideración de prestaciones de servicios, con excepción de la prestación para cuidados en el entorno familiar, que tiene la consideración de prestación económica".***

2. **Que la medida como afecta a las tres partes que contribuyen a financiar su coste, esta se repercutiera en las tres partes (Beneficiarios. Presupuestos Generales del Estado. Presupuestos de las CC. AA).**
3. **Cumplir lo previsto en la ley en cuanto a priorizar la atención a la dependencia mediante servicios profesionales, lo que contribuye a la generación de empleo.**

4. **Generar actividad económica y empleo contribuye a generar retornos de carácter económico que a su vez participan en la contribución para la financiación pública, como así preveía la ley**.

Posteriormente estas medidas de mejora se trasladaron, en función de sus necesidades de seguridad jurídica para su posible aplicación, ejecución y desarrollo; a la norma y rango correspondiente. Así unas se instrumentaron a través del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Publicado en: «BOE» núm. 168, de 14/07/2012); a las correspondiente leyes de presupuesto, otras con sus Reales Decretos, como 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., 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 , y en su caso a nivel de Orden 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. Normas que se citan en este Anteproyecto y que a continuación se analiza a través de ellas la aplicación de la medida de ahorro citada, sus resultados y eficacia.

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Publicado en: «BOE» núm. 168, de 14/07/2012). Disposición transitoria décima. Cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, de asistencia personal y de la prestación vinculada al servicio.

1. Hasta tanto se regule reglamentariamente, para los solicitantes que a la entrada en vigor de este real decreto-ley tuvieran reconocido grado y nivel de dependencia, las prestaciones económicas se mantendrán en las cuantías máximas vigentes a dicha fecha, excepto para la prestación económica por cuidados en el entorno familiar que serán las siguientes:

Grado y nivel	***Prestación económica por cuidados en el entorno familiar***
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 2	*442,59 €*
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 1	*354,43 €*
Grado II, Dependencia Severa, Nivel 2	*286,66 €*
Grado II, Dependencia Severa, Nivel 1	*255,77 €*
Grado I, Dependencia Moderada, Nivel 2	*153,00 €*

2. Hasta tanto se regule reglamentariamente, a los solicitantes de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley respecto de los que no exista resolución administrativa de reconocimiento de grado y/o de reconocimiento de prestaciones, así como a los nuevos solicitantes, les serán de aplicación las siguientes cuantías máximas:

Grado	Prestación económica vinculada al servicio	Prestación económica de asistencia personal	Prestación económica por cuidados en el entorno familiar
Grado III	715,07 €	715,07 €	387,64€
Grado II	426,12 €	426,12 €	268,79 €
Grado I	300,00 €	300,00 €	153,00 €

3. Estas cuantías tendrán efectividad a partir del día primero del mes siguiente a la entrada en vigor de este real decreto-ley.

Disposición transitoria undécima. Aportación de la Administración del Estado del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección.

1. *Hasta tanto se regule reglamentariamente, las cuantías de la asignación a las Comunidades Autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para los beneficiarios que tengan resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la entrada en vigor de este real decreto-ley, serán las siguientes:*

Grado y nivel	Mínimo de protección
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 2	231,28 €
Grado III, Gran Dependencia, Nivel 1	157,26 €
Grado II, Dependencia Severa, Nivel 2	89,38 €
Grado II, Dependencia Severa, Nivel 1	61,34 €
Grado I, Dependencia Moderada, Nivel 2	52,06 €

2. Hasta tanto se regule reglamentariamente, las cuantías de la asignación a las Comunidades Autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para los beneficiarios que no tengan resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a la entrada en vigor de este real decreto-ley, serán las siguientes:

Grado	Mínimo de protección
Grado III Gran Dependencia	177,86 €
Grado II Dependencia Severa	82,84 €
Grado I Dependencia Moderada	44,33 €

4. *Estas cuantías tendrán efectividad a partir del día primero del mes siguiente a la entrada en vigor de este real decreto-ley*

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., 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.

.....

c) A estos efectos, ***todas las prestaciones del SAAD tienen la consideración de prestaciones de servicios, con excepción de la prestación para cuidados en el entorno familiar, que tiene la consideración de prestación económica.***

De estas normas se deduce claramente lo siguiente: (*Acuerdos del C. Territorial. Por ello, es preciso adoptar medidas de ahorro con efectos en el gasto del Sistema de Atención a la Dependencia, tanto en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, como en los Presupuestos Generales del Estado.)*

1º Que la reducción de las cuantías máximas de las PECF lo primero que producen es una reducción de la nómina mensual de las personas beneficiarias con la Prestación de cuidados en el entorno familiar (menor ingreso).

2º Esto se traduce directamente en esa misma cuantía en una reducción en el presupuesto de gastos de la comunidad autónoma, que es quien concede las ayudas de servicios y prestaciones económicas.

Si nos quedásemos ahí, todo el ahorro o menor gasto, solo tendría efectos en los presupuestos de una de las administraciones públicas que cofinancian el SAAD; y por supuesto en el beneficiario.

3º Para que se repercuta entre todos los que participan en la financiación de la atención a la dependencia, una parte de este ahorro o menor gasto tiene que repercutir en los PGE, reduciendo la cuantía del nivel mínimo para reducir el crédito destinado a transferirse a las CC. AA., siendo el único instrumento posible dentro de SAAD.

En las tres tablas de la página siguiente se resumen estos efectos y los cálculos e importes a repercutir en las Presupuestos de las Comunidades Autónomas y de los P.G.E. (IMSERSO), en base a la aplicación conjunta de la medida de ahorro acordada.

Y en el cuadro de la siguiente página se puede comprobar cómo afecta la medida de la reducción aplicada a las 426.451 personas beneficiarias

MEDIDAS DE AHORRO: CUANTÍAS PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA CUIDADOR FAMILIAR AÑO 2012 Y PORCENTAJE DE AHORRO DE A.G.E. Y CC.AA.

CUANTÍAS MÁXIMAS

		Anteriores Personas€/mes	Reducción 15%	Diferencia (Ahorro Total)
GIII	N2	520,69 €/mes	442,59 €/mes	78,10 €/mes
	N1	416,98 €/mes	354,43 €/mes	62,55 €/mes
GII	N2	337,25 €/mes	286,66 €/mes	50,59 €/mes
	N1	300,90 €/mes	255,77 €/mes	45,13 €/mes
GI	N2	180,00 €/mes	153,00 €/mes	27,00 €/mes

CUANTÍAS NIVEL MÍNIMO

		Anteriores Personas€/mes	Reducción 15,58%	Diferencia
GIII	N2	266,57 €/mes	231,28 €/mes	35,29 €/mes
	N1	181,26 €/mes	157,26 €/mes	24,00 €/mes
GII	N2	103,02 €/mes	89,38 €/mes	13,64 €/mes
	N1	70,70 €/mes	61,34 €/mes	9,36 €/mes
GI	N2	60,00 €/mes	52,06 €/mes	7,94 €/mes

		Ahorro Total	CC.AA		A.G.E. (N.M.)	
GIII	N2	78,10 €/mes	54,81%	42,81 €/mes	45,19%	35,29 €/mes
	N1	62,55 €/mes	61,63%	38,55 €/mes	38,37%	24,00 €/mes
GII	N2	50,59 €/mes	73,04%	36,95 €/mes	26,96%	13,64 €/mes
	N1	45,13 €/mes	79,26%	35,77 €/mes	20,74%	9,36 €/mes
GI	N2	27,00 €/mes	70,59%	19,06 €/mes	29,41%	7,94 €/mes

DISTRIBUCIÓN POR CCAA DEL AHORRO NETO DE LA REDUCCIÓN DEL 15% DE LAS CUANTÍAS MÁXIMAS DE LAS PRESTACIONES POR CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR, DESCONTANDO LA REDUCCIÓN DEL 13,24% DEL NIVEL MÍNIMO (65% del ahorro para la AGE)

Datos a 1 de junio de 2012, cómputo anual

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº prestaciones por cuidados entorno familiar	DISTRIBUCIÓN DEL AHORRO PRODUCIDO POR LA DISMINUCIÓN DEL 15% EN LAS CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS			
		AHORRO BRUTO TOTAL (1)	Disminución 13,24% nivel mínimo (65% AHORRO AGE) (2)	AHORRO NETO (3)=(1)+(2)	% AHORRO CCAA (4)=(3)/(1)
Andalucía	111.633	76.692.651 €	-49.850.223 €	26.842.428 €	35,00%
Aragón	14.639	9.917.771 €	-6.446.551 €	3.471.220 €	35,00%
Asturias	7.809	5.059.626 €	-3.288.757 €	1.770.869 €	35,00%
Baleares	7.148	4.821.936 €	-3.134.259 €	1.687.678 €	35,00%
Canarias	6.000	4.612.515 €	-2.998.135 €	1.614.380 €	35,00%
Cantabria	9.479	5.995.087 €	-3.896.806 €	2.098.280 €	35,00%
Castilla y León	25.486	17.307.379 €	-11.249.796 €	6.057.583 €	35,00%
Castilla-La Mancha	26.973	18.647.089 €	-12.120.608 €	6.526.481 €	35,00%
Cataluña	94.793	62.083.231 €	-40.354.100 €	21.729.131 €	35,00%
Comunidad Valenciana	23.055	16.257.775 €	-10.567.554 €	5.690.221 €	35,00%
Extremadura	8.948	6.105.466 €	-3.968.553 €	2.136.913 €	35,00%
Galicia	15.096	11.492.376 €	-7.470.044 €	4.022.331 €	35,00%
Madrid	20.163	13.428.201 €	-8.728.330 €	4.699.870 €	35,00%
Murcia	21.684	15.476.093 €	-10.059.460 €	5.416.633 €	35,00%
Navarra	5.976	3.608.710 €	-2.345.662 €	1.263.049 €	35,00%
País Vasco	22.881	14.248.014 €	-9.261.209 €	4.986.805 €	35,00%
La Rioja	4.688	3.212.619 €	-2.088.202 €	1.124.417 €	35,00%
Total	**426.451**	**288.966.538 €**	**-187.828.250 €**	**101.138.288 €**	**35,00%**

Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (€ mes)			
Grado y nivel	ACTUAL	Reducción 15% con niveles	Reducción 15% sin niveles
Grado III Nivel 2	520,69 €	442,59 €	387,64 €
Grado III Nivel 1	416,98 €	354,43 €	
Grado II Nivel 2	337,25 €	286,66 €	268,79 €
Grado II Nivel 1	300,90 €	255,77 €	
Grado I Nivel 2	180,00 €	153,00 €	153,00 €

Cuantías nivel mínimo			
Grado y nivel	ACTUAL	Reducción 13,24% con niveles	Reducción 13,24% sin niveles
Grado III Nivel 2	266,57 €	231,28 €	177,86 €
Grado III Nivel 1	181,26 €	157,26 €	
Grado II Nivel 2	103,02 €	89,38 €	82,84 €
Grado II Nivel 1	70,70 €	61,34 €	
Grado I Nivel 2	60,00 €	52,06 €	44,33 €

Teniendo en cuenta el total de beneficiarios con prestación económica por cuidados en el entorno familiar existentes en ese momento (426.451), según los datos de las estadísticas del SISAAD; las estimaciones por aplicación de la medida eran que produciría un menor gasto total anual de 288.966.538 € en la nómina de estas prestaciones de los cuales 187.828.250 € en los presupuestos generales del Estado (IMSERSO. es decir, el 65 %) y los restantes 101.138.288 € (el 35 %) En los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente como puede verse en el **ANEXO 4**, se hizo una comparativa con datos reales, calculando los beneficiarios en el mes de agosto de 2012 con las cuantías previas a la aplicación del Real decreto 20/2012 y aplicando las nuevas cuantías acordadas, con lo que se produjo un menor gasto de 26.453.180 € mensuales. Comparativa que también se hace en el año 2013 y para el mismo mes de junio en el que se observa un menor gasto total en esta prestación al reducirse los beneficiarios y las cuantías, distribuido por Comunidades Autónomas de 20.142.073 € mensuales.

Complementariamente al introducir en el reparto del nivel mínimo a las Comunidades Autónomas una ponderación de la prestación mediante servicios, incluyendo en este concepto todos los restantes prestaciones económicas y de servicios del catálogo, respecto a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, lo que se produce es que las Comunidades Autónomas que priorizan y aplican esta medida reciben una mayor cuantía del nivel mínimo cuando se reparten en su conjunto los créditos para esta finalidad. Obviamente aquellas Comunidades Autónomas que no prioriza la atención a las personas en situación de dependencia a través de servicios proporcionalmente respecto a las demás reciben una menor cuantía en el reparto global de los créditos para el nivel mínimo. Como puede observarse en los cuadros recogidos en el **ANEXO 5.**

Cuestión que se pone de manifiesto en el cuadro número 10 del Anteproyecto de informe y que a grandes rasgos se comprueba cómo hay Comunidades Autónomas que desde 2013 a 2018 cada año disminuye su crédito de Nivel Mínimo y en otras aumenta, en ambos casos según hayan o no priorizado la atención mediante servicios.

Es decir que la medida fue efectiva porque se inicia una tendencia sostenida y creciente en el tiempo hasta la actualidad, por la que la atención mediante servicios, como prioriza la ley, aumenta respecto a la atención mediante prestación económica. Efecto que queda reflejado en el gráfico Nº 4 del anteproyecto (página 86)

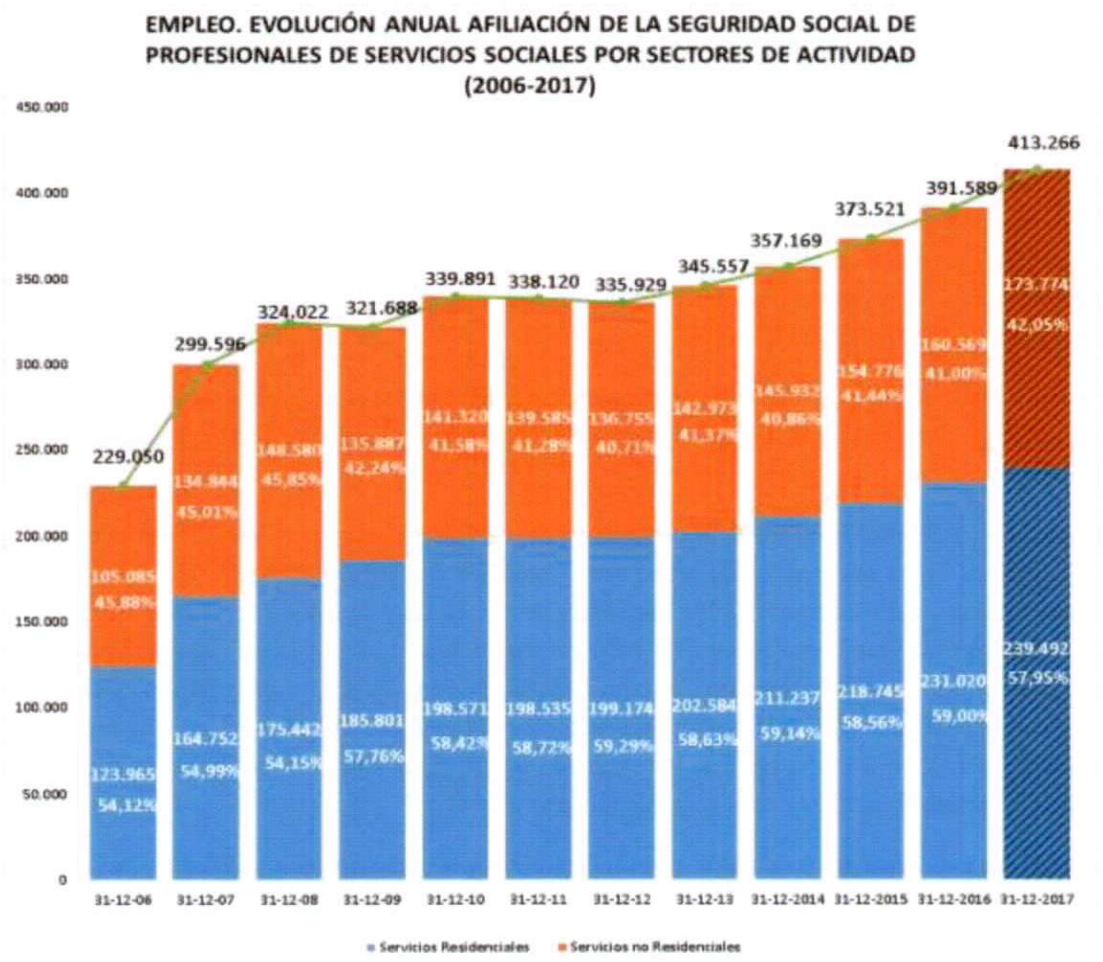
Es necesario tener presente aquí la rotunda expresión que recoge el informe 977 TCU del Tribunal de Cuentas sobre esta medida de ahorro y que refrenda la necesidad de implantarla por su gran calado y para el correcto cumplimiento de la Ley.

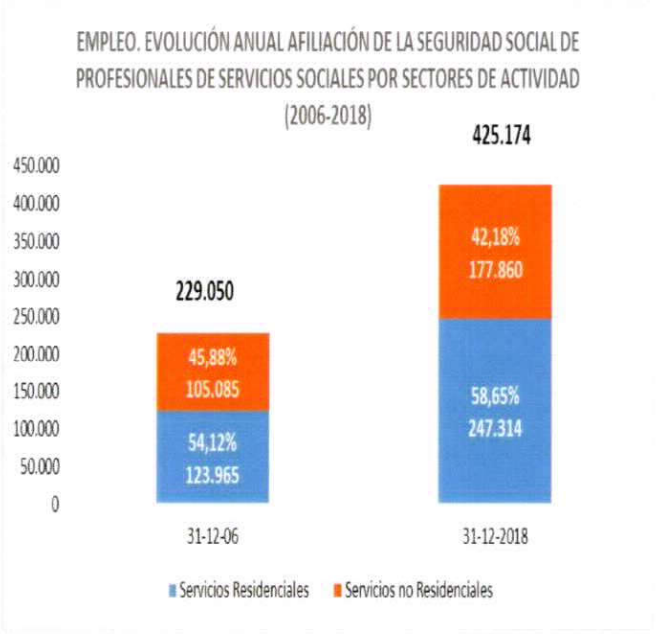
"Por su parte, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 39/2006, tiene un carácter excepcional *....."A pesar de su carácter excepcional, de acuerdo con la información extraída de la aplicación informática SISAAD, esta prestación representa, a lo largo de los distintos ejercicios, y de forma específica a 31 de diciembre de 2010, un porcentaje del 48,12% sobre el total de prestaciones reconocidas (tanto económicas como de servicios)...*

IV.1.2.- Conclusiones relativas a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

1. *"**El carácter excepcional del reconocimiento de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, recogido en la Ley 39/2006, se ha convertido en mayoritario,** ya que en todos los ejercicios de su aplicación (a excepción de 2007 en el que entró en vigor), el porcentaje de prestaciones económicas superó al de los servicios reconocidos, …" **tendencia que, de seguir manteniéndose, podría provocar que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se convirtiera en un sistema de subsidios en lugar de una red asistencial de servicios** (Epígrafe III.2.1).*

Y en cuanto a los efectos de la medida en su contribución **al sostenimiento y generación de empleo,** basta con analizar cómo era el comportamiento antes de acordarlas y con posterioridad; siempre en base a los datos públicos y publicados por el IMSERSO sobre esta materia.





Atención a la Dependencia y Empleo. Si realizamos el análisis teniendo en cuenta la nueva prestación de cuidados familiares no profesionales, introducida por la Ley citada, vemos que, en el año inicial de su implantación, **año 2007**, del **total de las prestaciones y servicios (**24.450), los servicios profesionalizados suponían **el 90 %** (22.089 Servicios), siendo las mayoritarias la atención residencial y el centro de día y por otro lado las prestaciones por parte de los cuidados familiares suponían el **10 %** (2.361).

En el año 2019 las prestaciones de servicios suponen el 70 % y las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar el 30 %, siendo las mayoritarias la atención residencial y el centro de día.

Progresivamente **en el año 2012 la prestación mayoritaria pasa ser la prestación económica por cuidados en el entorno familiar**, **el 45%** (426.810) del total de Prestaciones y Servicios; superando a la ayuda a domicilio y teleasistencia domiciliaria juntas. A partir de este año **se inicia un descenso en el porcentaje relativo de esta prestación** en el conjunto del total. **En el año 2017 continuó siendo la prestación mayoritaria con el 33%** y superando a las citadas anteriormente de ayuda a domicilio y teleasistencia. **En el año 2019 sigue siendo la prestación mayoritaria con un 30 %** si bien en este caso la ayuda domicilio y teleasistencia domiciliaria, aunque levemente de forma conjunta la superan.

Esta evolución tiene una relación directa en el empleo de profesionales de los servicios sociales y que se refleja en la evolución a través de los datos de la Seguridad Social de altas de afiliación de profesionales de los servicios sociales.



Cuando se da prioridad a la atención a las Personas Dependientes a través de Servicios Profesionales (2012-2016), se produce una relación directa en el aumento del Empleo a través de la afiliación a la Seguridad Social de estos Profesionales.



Cuando estos servicios profesionales pasan a no ser tan prioritarios (2016-2017), se produce un punto de inflexión y ya no es tan directa la relación con respecto al aumento del empleo a través de la afiliación de altas de estos profesionales en la Seguridad Social; y que continúa mientras se mantenga esta situación (2017-2019).

La medida fue efectiva también en este apartado, pues la Atención a las Personas en Situación de Dependencia mediante servicios profesionales, no es solo Gasto para la Sociedad. Genera Empleo y su Actividad Económica (Retornos) y contribuye a la vez a su financiación.

Por lo tanto, a la vista de los datos y razonamientos expuestos ALEGO, para que sea tenido en cuenta y se incorpore al Informe definitivo, que estas medidas acordadas en el seno del Consejo Territorial han demostrado ser eficaces, al introducir una variable ponderada en el reparto de los créditos de Nivel Mínimo a las Comunidades Autónomas, ya que cambió la tendencia para que se cumpliese lo establecido en la propia Ley prestando la atención a las personas prioritariamente mediante servicios, que generan actividad económica y empleo y por tanto generando retornos que contribuyen a su financiación pública.

Financiación del SAAD desde los PGE. Nivel mínimo, nivel acordado y financiación adicional.

En cuanto a las aportaciones efectuadas por la Comunidades Autónomas a la financiación del SAAD (pág. 95 y siguientes)

En este sentido el propio tribunal reconoce las limitaciones para obtener resultados (Párrafo final página 96; párrafo cuarto página 97).

"En consecuencia, el análisis de la información contenida en los certificados anuales remitidos por las CC.AA. al IMSERSO (de conformidad con la normativa aplicable) para el libramiento del nivel mínimo de protección ha permitido verificar que las diferentes CC.AA. no disponen, en sus presupuestos de gastos, y aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a registrar los gastos derivados de la situación de dependencia-con excepción de aquellos destinados a la financiación de las prestaciones económicas-limitando, de esta forma la posibilidad de verificar el gasto total derivado de las situaciones de dependencia.

En último lugar, Conviene manifestar que, a fecha actual, se mantiene la dificultad de cuantificar la aportación financiera efectuada por las distintas CC.AA. a la financiación del SAAD debido a la inexistencia, en los presupuestos de gastos de estos administraciones autonómicas, de aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a la imputación de los gastos derivados de la situación de dependencia en concepto de servicios"

Pero en todo caso considero que para mantener la línea y criterios de este tribunal, iniciada y con unanimidad del mismo, debiera recogerse en este Anteproyecto de informe lo que señala al respecto de este asunto el Tribunal de Cuentas en su informe 1035 (Informe también recogido en la ya citada resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta.....) y que textualmente dice:

"En definitiva, esta financiación adicional, sin carácter finalista, viene a sufragar el mayor coste del SAAD para las CCAA y se calcula precisamente con los mismos criterios con los que se calculaba el nivel acordado, es decir, teniendo en cuenta la población potencialmente dependiente y las personas dependientes con prestación reconocida (23).Respecto a la referencia a los recursos adicionales contenida en este Informe la mayoría de las CCAA alegan, resumidamente, que no se trata de una de las vías de financiación previstas en los artículos 32 y 33 de la Ley de dependencia, así como el carácter de financiación no afectada de estos recursos, es decir, su carácter no finalista, por lo que se trata de recursos no específicamente destinados a ningún tipo de gasto concreto. Ambas circunstancias de los recursos adicionales aparecen

reflejadas claramente en el Informe y expresamente se ha puesto de manifiesto el cumplimiento por parte de todas las CCAA de su obligación legal de financiar el SAAD con recursos al menos iguales a los efectivamente aportados por la AGE en concepto de financiación afectada, que son los correspondientes al nivel mínimo de protección y al nivel acordado (actualmente suspendido), pero en ningún caso a los repetidos recursos adicionales de la Ley 22/2009.

La referencia a los recursos adicionales, cuya distribución viene exclusiva y directamente vinculada al sistema de dependencia, resulta necesaria para determinar de manera completa la financiación total obtenida por las CCAA en relación con dicho sistema. La inclusión de todos los recursos que financian a las CCAA relacionados directamente con el número de dependientes se corresponde con la especial repercusión en los ejercicios fiscalizados de la suspensión del nivel acordado y el incremento notable de los recursos adicionales a partir de 2010, siempre considerando que los importes de estas dos fuentes de financiación se calculan, como se advierte reiteradamente en el Informe, de acuerdo a idénticos criterios: el número de personas dependientes y potencialmente dependientes. De hecho, la Resolución de 21 de mayo de 2009 del IMSERSO, que establece dichos criterios, señala la conveniencia de no modificar sustancialmente los criterios utilizados en ejercicios anteriores confiando en que "la próxima publicación de una nueva ley reguladora del sistema de financiación mencionado (el entonces establecido en la Ley 21/2001), permita establecer unos nuevos criterios acordes con la misma, con vigencia plurianual", nueva ley de financiación autonómica, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en la que efectivamente se establecieron los repetidos recursos adicionales.

En este mismo sentido, conviene señalar que la exposición de motivos de la Ley 22/2009 se refiere al Fondo de Suficiencia Global, con el que se garantiza la financiación de la totalidad de las competencias de las CCAA, al tiempo que se respetan los resultados del modelo actual a través de la cláusula del statu quo, de manera que ninguna pierda con el cambio de modelo. Adicionalmente, para posibilitar el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, que constituye uno de los ejes de este nuevo sistema, se efectúa la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema, ligando una parte de los mismos exclusivamente al número de dependientes de cada CA. El propio artículo 5 de la ley evidencia que los recursos adicionales tienen la finalidad de incrementar los recursos que el sistema proporcionará a las Comunidades Autónomas en el año 2009, de manera que, como objetivo final, éstas vean aumentados los recursos definitivos que les proporcionaría el Sistema de Financiación regulado en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre. A su vez, el artículo 6 de la ley 22/2009 incorpora nuevos recursos adicionales a los recursos definitivos proporcionados por el sistema a partir de 2010. Por todo ello, resulta evidente la correlación existente entre los recursos del nivel acordado suspendidos y los recursos adicionales incrementados, atendiendo a la finalidad de ambos -y a su cálculo conforme a unos mismos criterios-, sin que ello implique atribuirles el mismo carácter de financiación afectada".

……..

"• Asimismo como regla general, las CCAA no han establecido los instrumentos contables, en particular sistemas de contabilidad analítica (29), que serían necesarios para cuantificar con exactitud el coste de la dependencia, con separación de otros costes de servicios sociales que proporcionan a la ciudadanía.

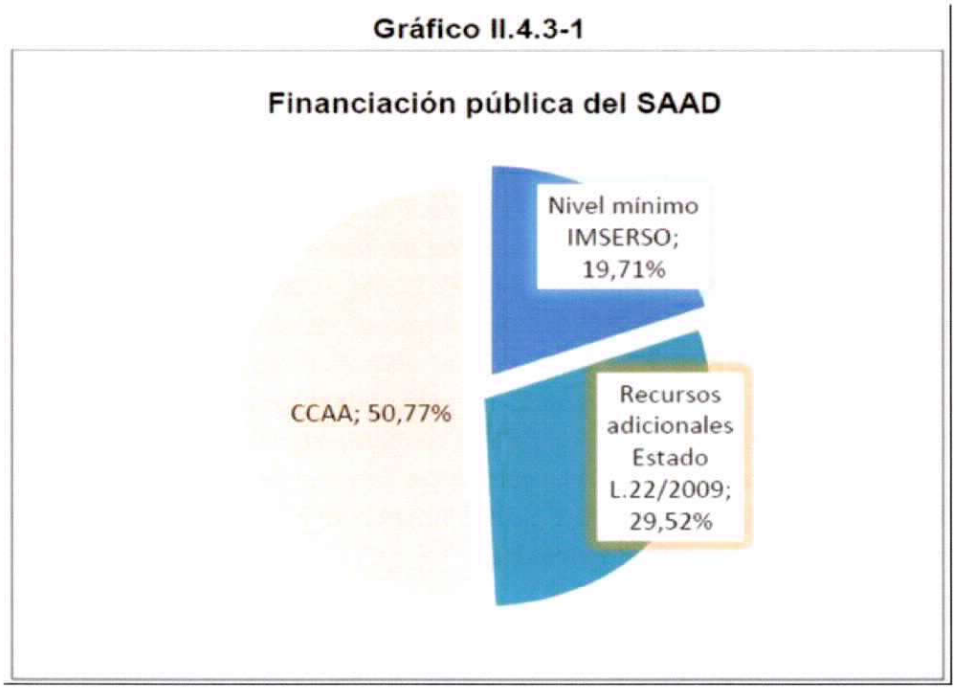
• Por otra parte, los sistemas contables establecidos actualmente tampoco permiten cuantificar con exactitud la aportación de los beneficiarios al coste total de la dependencia."

(29) En este sentido se ha manifestado la Cámara de Comptos de Navarra en su reciente Informe de Fiscalización sobre la aplicación de Ley de Dependencia en Navarra (2010-2012), aprobado el día 17 de junio de 2013, en el que recomienda a los órganos de gobierno de la Comunidad Foral: • Dotarse de un sistema de contabilidad analítica adecuado que soporte la cifra de coste por dependiente en sus centros, en razón de la intensidad del servicio y que permita su comparabilidad. • Lo anterior, unido a la explotación informática de las bases de datos existentes, debe permitir conocer el gasto que genera cada dependiente y sus ingresos, tanto por cuotas o deducciones como por la financiación estatal. • Integrar todo lo anterior en un sistema contable o extracontable que refleje exclusivamente los gastos e ingresos relativos a la dependencia y cuyo saldo será expresivo del resultado que para la Hacienda Foral supone la Ley de la Dependencia.

……

- *La financiación finalista específica de la dependencia está constituida por el nivel mínimo de protección, a cargo del IMSERSO, que representó el 19,71% del total. Para el resto de aportación realizada por las Comunidades Autónomas,* ***éstas recibieron del Estado a través de los recursos adicionales no finalistas si bien directamente vinculados al número de dependientes, previstos en la Ley 22/2009, un importe que representó el 29,52% del total, siendo el 50,77% restante financiado por las Comunidades Autónomas a través de otros recursos públicos propios. Gráficamente:***

Cuadro 8: Financiación pública del SAAD. Fuente: Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, nº 1.035.



- *Todas las CCAA cumplieron la obligación legal, establecida en el artículo 32 de la Ley de dependencia, de financiar el sistema con una aportación al menos igual a la efectuada por la AGE en concepto de nivel mínimo de protección, que en el ejercicio 2012 representó el 19,82% del coste del sistema financiado con fondos públicos.*

Que lo ratifica este mismo informe 1035 en su apartado de recomendaciones en la sexta

6º 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.

Con lo cual en este caso la administración general del Estado a través del Consejo territorial junto con las Comunidades Autónomas acordaron estas medidas. A quien le corresponde realizar las actuaciones correspondientes en su contabilidad es a las Comunidades Autónomas, como se ha expuesto y además es posible. Por lo tanto no considero que sea equilibrado, sino más bien injusto, decir "***cabría considerar"….*** "***que no habrían sido eficaces"*** dado que las medidas a adoptar por las Comunidades Autónomas no se dice que no sean posibles sino que mientras no se lleven a cabo no cumplirán su eficacia plena. Más teniendo en cuenta lo que expone el tribunal en este Anteproyecto sobre cómo se han obtenido los resultados.

En ese sentido merece destacar la recomendación del tribunal de cuentas de Navarra al respecto de estas situaciones.

Por lo tanto ALEGO que esta medida se ha cumplido por el IMSERSO y con un alto grado de eficacia por su parte y la eficacia plena dependerá del cumplimiento de las recomendaciones que el propio tribunal ha establecido para su cumplimiento a las Comunidades Autónomas respecto a este asunto.

En cuanto al Nivel Convenido o Acordado (Artículo 10 de la Ley). Cooperación entre la Administración del Estado del Estado y las Comunidades Autónomas.

Destacar en este caso que a este instrumento de financiación le establece la ley un periodo de vigencia que como no puedes ser de otra forma no lo establece para el nivel mínimo ni adicional

Disposición transitoria primera. Participación en la financiación de las Administraciones Públicas.

***Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015**, y para favorecer la implantación progresiva del Sistema, la Administración General del Estado establecerá anualmente en sus Presupuestos créditos para la celebración de los convenios con las administraciones de las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 10 de esta Ley.....*

Es decir que estos créditos estaba prevista su duración hasta el año 2015 de plena integración de la ley, y en acatamiento de las medidas de control del déficit presupuestario, quedó suspendido por las leyes de presupuestos, sin ninguna posibilidad de cambio sobre esa decisión por el motivo expuesto y plenamente justificado.

CUARTA.- SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SISAAD) Y SOBRE LA APLICACIÓN INFORMÁTICA QUE SUSTENTA ESTE SISTEMA. NECESIDAD DE ANÁLISIS EN SU CONJUNTO. (Apartado II.3.4)

Como bien indica el Tribunal, el marco normativo en este tema, se encuentra en la propia Ley de Dependencia (art. 37.1) y su desarrollo se realiza a través de orden del ministerio competente.

En este sentido desde su inicio se han publicado dos Órdenes al respecto, la inicial para dar estructura y cobertura al **primer sistema (SISAAD**) en 2007; y producto de ella, conviviendo con ella, y con este marco legal, **se diseña la creación, desarrollo, soporte y mantenimiento del primer sistema informático** que proporcionará, como instrumento básico las posibilidades del cumplimiento de sus fines y objetivos; con la **decisión implícita de realizarlo mediante la contratación de servicios externos.**

Como situaciones condicionantes que existían en ese momento es importante considerar que el sistema inicial de 2006 se diseñó tecnológicamente hablando y se realizó básicamente en lo que se refiere a su soporte y mantenimiento con una misma empresa. (Empresa Nº 1), aunque con diferentes contratos.

La decisión de externalización se toma en el 2006. La no existencia de recursos adecuados para realizarlo mediante servicios propios se valoraría en ese momento y en el año 2012 esta situación no había mejorado sino todo lo contrario.

Posteriormente en el año 2013 entra en vigor la nueva Orden SSI/237, que regula el **nuevo SISAAD** y en este nuevo marco legal se soporta la creación del **nuevo sistema informático** que le permitirá su construcción, desarrollo, soporte y mantenimiento para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

No habiéndose producido más cambios normativos que los descritos, no cabe la posibilidad de un tercer SISAAD ni versiones diferentes a las enmarcadas en estas normas. El cambio en un aspecto concreto y puntual del sistema informático que sustenta al nuevo SISAAD, no justifica que se considere como tercer SISAAD ni versiones diferentes al vigente.

Para poder realmente **realizar un análisis global del SISAAD debe abordarse desde una perspectiva global en integral en su conjunto.** Considero que es la única forma verdadera posible para poder realizar cualquier análisis comparativo completo, sobre su construcción desarrollo y mantenimiento así como su evolución marcada por las normas que lo amparan (órdenes) y derivadas de estas los sistemas informáticos que lo soportan, y deben tenerse en

cuenta sus distintos ámbitos temporales de vigencia. Y por tanto también sobre los posibles análisis y comparativas de sus costes y efectos presupuestarios que ha tenido, así como los resultados en cuanto a su aplicación y funcionamiento para los objetivos perseguidos; y por supuesto en cuanto a los contratos por los cuales se han contratado estos servicios externos.

La complejidad tecnológica de este sistema nadie la pone en duda lo que requiere de los expertos cualificados para saber si las decisiones que en cada momento desde el punto de vista tecnológico se han tomado son las adecuadas y adaptadas desde el punto de vista de sus posibilidades teniendo en cuenta a su vez que al tratarse de fondos públicos se ajusta a los criterios de eficacia deficiencia en la utilización de estos. Garantías que dan los empleados públicos funcionarios laborales que formando parte de la estructura del IMSERSO, responsables de las unidades competentes en materia de informática, contratación y gestión presupuestaria fundamentalmente; con sus informes y propuestas, apoyan, motivan, razonan las decisiones que propone a los responsables y que en cada momento según la estructura de competencias llevará acabo esta contratación.

A continuación se exponen las razones que justifican la toma de decisiones tanto en la modificación normativa del SISAAD con todas las consideraciones y opiniones previas a la toma de decisiones, **la elaboración de un proyecto técnico único para desarrollar el nuevo sistema informático** y por supuesto **la valoración de los costes y efectos en los presupuestos** buscando los principios de **racionalización del gasto y eficiencia en la gestión presupuestaria t**eniendo presente además muy en cuenta el entorno económico presupuestario y la normativa existente y su cumplimiento. **Esto demuestra que si había planificación** y que más allá del debate o valoración sobre la oportunidad, que corresponde a la Dirección General del IMSERSO y su equipo directivo, las decisiones que se tomaron fueron buscando estos principios de la buena gestión, tanto en los momentos iniciales como a lo largo de su desarrollo y ejecución.

Como bien dice ese Tribunal en más de una ocasión, para realizar unos buenos trabajos y sacar conclusiones adecuadas, es preciso analizar en su conjunto todos los expedientes relacionados con dicho sistema de información vigentes o con anterioridad que tuvieran efecto, interrelaciones y condicionantes en la toma de decisiones de ese momento.

Además de la información inicial que me trasladó el subdirector general de planificación, titular responsable de la subdirección encargada de gestión de la dependencia en el IMSERSO, que me adelantó y me puso de manifiesto las dificultades desde el inicio del año 2006 había tenido la implantación del primer SISAAD, entre ellas las relativas a la aplicación informática si además afecta a la colaboración entre dos administraciones.

Por otro lado lo que nos trasladaban las Comunidades Autónomas través de las reuniones y órganos de colaboración, se realizaron los correspondientes análisis y estudios dentro del IMSERSO para evaluar y respaldar las decisiones que claramente debían tomarse respecto al SISAAD, y en el contexto que nos encontrábamos y las condicionantes que suponía algunas decisiones anteriores y en cuanto a medios y recursos fundamentalmente de personal y presupuestarios.

Por todo ellos se comprueba que **hay proyecto de planificación sobre el sistema de dependencia (SAAD), en el que se incluyen medidas para el SISAAD**. En resumen son los trabajos, reuniones previas y preparatorias que se plasman en los acuerdos con las Comunidades Autónomas del Consejo territorial (acuerdos Abril y julio de 2012).

"6. º Mejoras en los Sistemas de Información.

Para conseguir una mejor gestión y explotación de los datos contenidos en el SISAAD, así como para mejorar la transparencia del mismo y dada la implicación económica que significa la información que contiene, el IMSERSO finalizará el proceso de contraste de datos antes del 30 de julio de 2012 con cada una de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se establece el día 25 de cada mes, como fecha de cierre mensual para el envío de los datos al SISAAD, por parte de las Comunidades Autónomas, con el fin de comprobar y contrastar los datos antes de su publicación.

Las Comunidades Autónomas comunicarán al IMSERSO mensualmente las Altas, Bajas y modificaciones en el Sistema de Información correspondiente.

El IMSERSO pondrá a disposición de las Comunidades Autónomas un procedimiento que permita la interoperabilidad de los respectivos Sistemas de Información de las mismas, con el SISAAD, para mejorar la transparencia de datos y garantizar su seguridad, así como facilitar todos los procesos y requisitos señalados en los apartados anteriores.

Las Comunidades Autónomas expedirán, anualmente, un certificado cuyo contenido mínimo reflejará el crédito recibido y notificado de los Presupuestos Generales del Estado, como aportación de la Administración del Estado de Estado a la financiación del coste de la dependencia en esa Comunidad Autónoma. En dicho certificado se especificará la aplicación finalista de estos créditos, con indicación de la aportación realizada por la Comunidad Autónoma y la aplicación presupuestaria donde se imputan dichos créditos en sus Presupuestos. El certificado será expedido por el órgano gestor competente en la Comunidad Autónoma, con el visto bueno y conforme del representante que se designe por la Intervención General de la Comunidad Autónoma."

En este sentido cabe señalar lo que recoge el informe 977 del propio Tribunal de Cuentas, que son reflejo del sentir de las Comunidades Autónomas que les causaba perjuicios por la gran pérdida de datos e incluso también de tipo económico.

"Con independencia de las incidencias reseñadas anteriormente con respecto a la tramitación del contrato formalizado para la colaboración en el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones que soportan el SAAD, en distintas reuniones de los órganos del SAAD se ha puesto de manifiesto la disconformidad de los responsables de las diferentes Comunidades Autónomas con el funcionamiento de la aplicación informática SISAAD.

Así, en la reunión de la Comisión Delegada del Consejo Territorial del SAAD celebrada el día 16 de febrero de 2012 (acta nº 1/12) se expresa literalmente que diferentes representantes de las CCAA:

"... manifiestan reiteradamente los fallos de carácter técnico que se producen habitualmente en el sistema informático y que han venido manifestando a lo largo de varias reuniones de los órganos del SAAD.

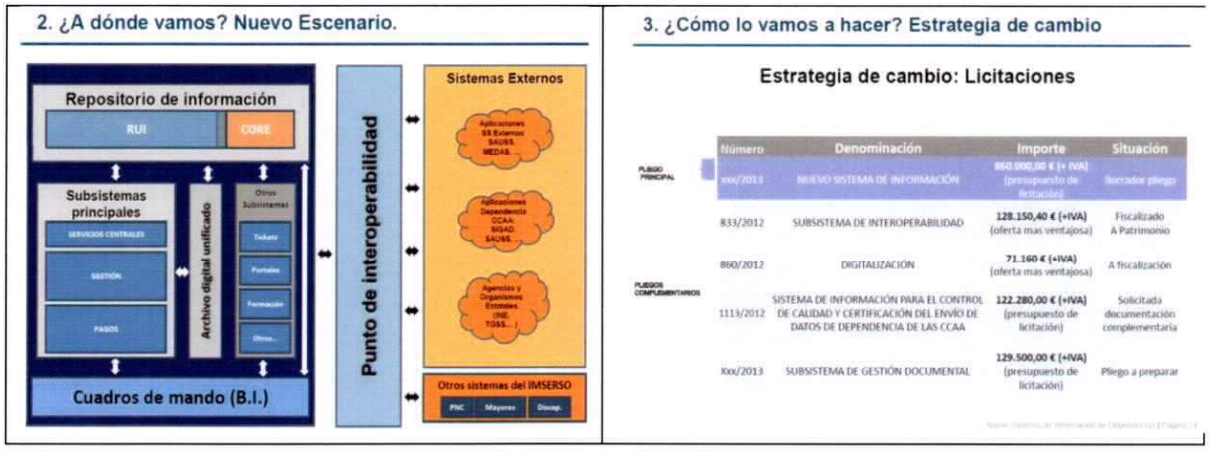
Esto da lugar a que los dos sistemas que tienen las Comunidades Autónomas para introducir los datos, en el caso del web service tengan graves dificultades de sincronización de los datos. La mayoría de los representantes de las Comunidades Autónomas solicitan que conste en Acta la disconformidad que existe hacia la gestión de la empresa adjudicataria, puesto que en algunos casos ***se ha producido una pérdida de documentación muy importante debido al problema apuntado. Se habla por parte de la Comunidad de Illes Balears de 16.000 expedientes y 70.000 documentos, de la de Extremadura de más de 24.000 documentos,*** *así como de la del Principado de Asturias también un número muy relevante, lo que les ha ocasionado unas* ***graves pérdidas***

económicas además de los correspondientes perjuicios legales, ya que les son reclamados judicialmente en muchos casos los documentos.

Además, el representante de la Comunidad Autónoma de ***la Región de Murcia*** *quiere que conste en Acta, como ha reiterado en anteriores reuniones, el grave perjuicio que le ocasionan* ***las*** *deficiencias del sistema informático. A pesar de ser un problema fácil de solucionar, no ha sido subsanado por la empresa adjudicataria,* ***valorándose en 200.000 euros****.*

Por su parte, el representante de Guipúzcoa, sumándose a las anteriores intervenciones, indica que como consecuencia de los errores informáticos han tenido que proceder a la devolución de 10 millones de euros al IMSERSO, ***así como el representante de Castilla La Mancha, de 3 millones de euros por el fallo en el cruce de datos de estos dos sistemas informáticos".***

También hay un proyecto técnico único del sistema de información que está en relación directa con el proyecto de cambios normativos que regulan el sistema de información **(ANEXO 6). "PROYECTO DE NUEVO SISTEMA DE INFORMACIÓN DE DEPENDENCIA, Resumen ejecutivo, 22 de noviembre de 2012**", en el que se presenta un primer esquema del Nuevo SISAAD como un conjunto de Módulos, licitados separadamente.



Así como otros documentos técnicos que sustentan las decisiones que se fueron tomando hasta la configuración definitiva del nuevo SISAAD y su nuevo soporte informático como:

El "Plan de mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) (27 de septiembre de 2013)" (ANEXO 7)

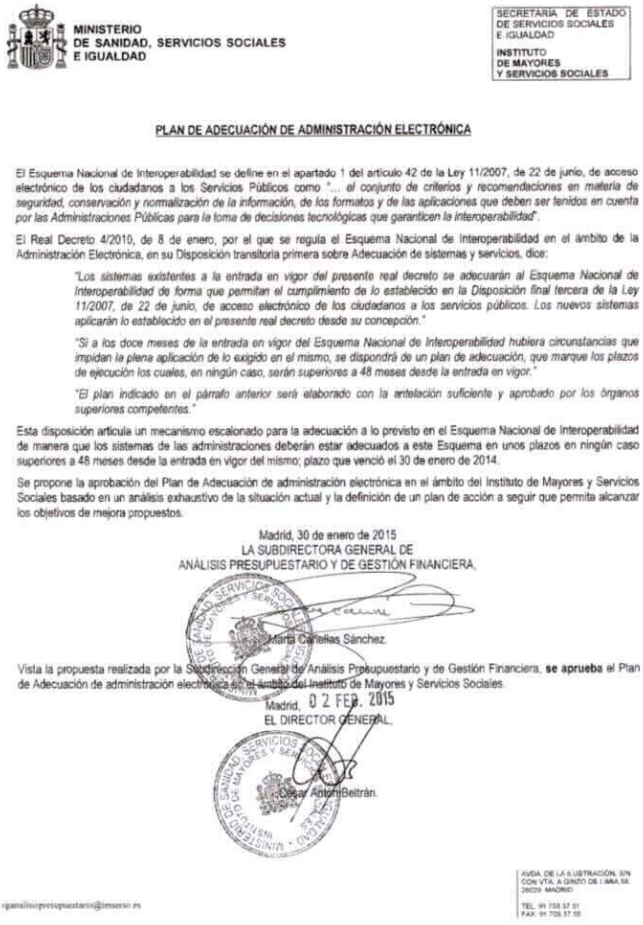
"Análisis de la infraestructura tecnológica

Realizada una auditoria tecnológica en el SISAAD, se observa que, en términos generales, ***el estado de la capacidad y rendimiento de esta infraestructura del SISAAD presenta enormes debilidades:***
a) La capacidad de los servidores de Siebel, servidores Web y servidores de bases de datos pueden ser insuficientes para cubrir las necesidades durante los periodos de actividad normal.
b) El Servidor de Business Intelligence Siebel Analytics 7.8 se encuentra estresado, y se necesita reiniciar el sistema prácticamente dos veces por semana.
c) Es necesario ampliar la capacidad de las máquinas actuales, así como añadir nuevas que permitan soportar la carga de trabajo y contemplar los escenarios de fallo."
*.....****a) Ampliación de la infraestructura actual***

La infraestructura hardware está llegando al límite de rendimiento. El promedio de consumo de memoria por el SISAAD es excesivo y ocasiona importantes problemas de rendimiento que se reflejan en el trabajo de los usuarios con la plataforma. Estos problemas de rendimiento son el denominador común en la percepción que los usuarios de todas las CCAA tienen de la plataforma. ***Esta actuación puede concretarse en un Hosting, es decir, dejar de adquirir servidores para alquilar el alojamiento en Centros de servicios.***

Que ampara **las decisiones alternativas sobre las infraestructuras y de capacidad de almacenamiento de datos de los servidores del IMSERSO que estaba prácticamente agotada** y que nada más llegar me trasladaron los responsables tanto de la subdirección general de planificación responsable de la gestión de la dependencia como por la subdirección general de análisis presupuestario responsable del presupuestos. No existía la posibilidad suficiente por presupuesto y por tiempo de realizar y tramitar una nueva adquisición o ampliación de servidores propios. Asimismo la subdirección general análisis financiero y presupuestario me trasmitió que no había ninguna actuación administrativa de inicio de contratación de estos equipamientos. Este Plan realiza propuestas alternativas a esta situación.

Así como **el "Plan de Adecuación de Administración Electrónica" (ANEXO 8)**, que en sus páginas 65 y 66 y 99 a 100 se refiere al SISAAD.



MINISTERIO
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

SECRETARÍA DE ESTADO
DE SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD
INSTITUTO
DE MAYORES
Y SERVICIOS SOCIALES

PLAN DE ADECUACIÓN DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

El Esquema Nacional de Interoperabilidad se define en el apartado 1 del artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos como *"... el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deben ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad"*.

El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, en su Disposición transitoria primera sobre Adecuación de sistemas y servicios, dice:

"Los sistemas existentes a la entrada en vigor del presente real decreto se adecuarán al Esquema Nacional de Interoperabilidad de forma que permitan el cumplimiento de lo establecido en la Disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Los nuevos sistemas aplicarán lo establecido en el presente real decreto desde su concepción."

"Si a los doce meses de la entrada en vigor del Esquema Nacional de Interoperabilidad hubiera circunstancias que impidan la plena aplicación de lo exigido en el mismo, se dispondrá de un plan de adecuación, que marque los plazos de ejecución los cuales, en ningún caso, serán superiores a 48 meses desde la entrada en vigor."

"El plan indicado en el párrafo anterior será elaborado con la antelación suficiente y aprobado por los órganos superiores competentes."

Esta disposición articula un mecanismo escalonado para la adecuación a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad de manera que los sistemas de las administraciones deberán estar adecuados a este Esquema en unos plazos en ningún caso superiores a 48 meses desde la entrada en vigor del mismo; plazo que venció el 30 de enero de 2014.

Se propone la aprobación del Plan de Adecuación de administración electrónica en el ámbito del Instituto de Mayores y Servicios Sociales basado en un análisis exhaustivo de la situación actual y la definición de un plan de acción a seguir que permita alcanzar los objetivos de mejora propuestos.

Madrid, 30 de enero de 2015
LA SUBDIRECTORA GENERAL DE
ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y DE GESTIÓN FINANCIERA,

María Canelas Sánchez.

Vista la propuesta realizada por la Subdirección General de Análisis Presupuestario y de Gestión Financiera, **se aprueba** el Plan de Adecuación de administración electrónica en el ámbito del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Madrid, 02 FEB. 2015
EL DIRECTOR GENERAL,

César Antón Beltrán.

AVDA. DE LA ILUSTRACIÓN, S/N
CON VTA. A GINZO DE LIMIA 58
28029 MADRID
TEL. 91 703 57 51
FAX: 91 703 57 55

sganalisispresupuestario@imserso.es

Teniendo en cuenta todo lo expuesto y acreditado, formulo las siguientes ALEGACIONES para ser tenidas en cuenta e incorporadas al Informe definitivo:

1. **Que como se ha expuesto y demostrado y al amparo normativo, no existe nada más que un primer SISAAD y una primera aplicación o sistema informático que dio soporte al mismo; y un nuevo SISAAD con su correspondiente sistema informático. Un cambio puntual de un apartado o módulo, no quiere decir que se cree un nuevo o distinto al existente.**
2. **Que este primer SISAAD y su sistema informático no se sustentan en un solo contrato ya que de los cuadros y análisis de costes del apartado primero de este escrito de alegaciones, se deduce la existencia de varios contratos, si bien, una misma empresa (Empresa nº1) realizó desde el diseño, el desarrollo, el mantenimiento y soporte; y permaneció 8 años de forma continuada mediante los respectivos contratos.**
3. **Que para poder analizar cualquier comparación relativa a ambos SISAAD y sus sistemas informáticos contratados, deben realizarse conjunta y homogéneamente ambos en todos sus apartados, en sus costes, en sus vigencias y por lo tanto en los diferentes contratos de cada uno, en base al criterio del propio Tribunal de tener que analizar si es preciso contratos anteriores o posteriores y sus interrelaciones.**
4. **Por lo que alego que se elimine del Anteproyecto de informe esa división de tres SISAAD o dos versiones del nuevo SISAAD, que todo análisis y comparación relativa a ambos sistemas se realice con la sola diferenciación entre primer SISAAD y nuevo SISAAD; y concretamente en el análisis de la contratación de los sistemas informáticos que los sustentan.**
5. **Asimismo, alego que existió planificación, justificación motivada y proyecto técnico único para el nuevo SISAAD, y por tanto, se supriman del Anteproyecto las afirmaciones contundentes sobre la no existencia de motivación justificada para el cambio al nuevo SISAAD tomada en mi etapa por la Dirección General del IMSERSO y su equipo directivo, y también se suprima la referencia a la no existencia de un proyecto técnico único que, como ha quedado demostrado, no son ciertas.**

QUINTA. – SOBRE LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TECNICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL NSISAAD. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA CONTRATACIÓN. (Apartado III.3)

De la lectura del Anteproyecto de Fiscalización y del acceso que me ha permitido el Tribunal, a la documentación de los expedientes de contratación, **se deduce que existe un total y absoluto cumplimiento y adaptación a la legalidad de acuerdo con la normativa reguladora sobre contratación pública vigente en ese momento.**

Antes de formular las correspondientes alegaciones, paso a realizar una serie de consideraciones preliminares que considero deben ser tenidas en cuenta en este apartado.

Las recogidas en la alegación PRIMERA, sobre "El ahorro de gasto en la construcción, licencias, infraestructuras y soporte y mantenimiento de la aplicación y diferentes componentes informáticos que dan soporte al Sistema de Información del Sistema de Atención a la Dependencia (SISAAD) frente al primero o inicial." Según el Informe del IMSERSO sobre

"Análisis comparativo de costes del Sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)" de 24 de octubre de 2016 **(ANEXO 2)**.

Las expuestas en la alegación **CUARTA** y en concreto en las **5 ALEGACIONES.**

Y lo referido **en la SEGUNDA** relativo a "En **segundo lugar,** el Tribunal advierte (pág.12) y repite en muchas ocasiones a lo largo del anteproyecto, sobre ***"la reiterada ausencia de documentación en los expedientes de contratación..." o bien su "localización",*** pero eso no quiere decir que no exista esa documentación, y reconoce que estas situaciones ***"han dificultado la obtención de resultados"*; y "En tercer lugar**, este razonamiento anterior sobre la documentación y sus efectos en los resultados, se puede aplicar a otro tema reiterado. Me refiero a **la necesidad de Informes Específicos o Auditorías Especializadas..."**

Por otro lado considero que además de realizar un análisis de los contratos por orden cronológico, y teniendo presentes las premisas anteriores, es conveniente analizarlos también desde la perspectiva del volumen y distribución según la forma legal en todo caso para realizar la contratación.

La contratación centralizada no solo **es legal**, sino que se encuentra **fomentada por la AGE** y la legislación en materia de contratación en el sector público, por su agilidad y objetividad, presentándose por Hacienda como "**un nuevo modelo de racionalización**" en la gestión administrativa (ver: https://contratacioncentralizada.gob.es/).

> Afirma el Ministerio de Hacienda **en la página web** del sistema de adquisición centralizada (https://contratacioncentralizada.gob.es/quienessomos) que ***"nuestras licitaciones se fundamentan en la transparencia que supone la objetividad, la no discriminación, la igualdad de trato, la publicidad y la libre concurrencia de los operadores económicos"***, además de destacar otras muchas ventajas, como **el ahorro, la eficiencia, la calidad, la racionalización del gasto público, la publicidad,** etc., principios todos ellos que fueron tenidos muy en cuenta por el IMSERSO a la hora de elegir los contratos que se tramitaban a través de este sistema de adquisición centralizada.

Y en cuanto a la consideración que realiza el Tribunal respecto al procedimiento de licitación *"el IMSERSO no promovió la mayor concurrencia posible que hubiera redundado en una posible reducción de su coste de desarrollo, al no tramitar dichos contratos mediante PA sino mediante el sistema de adquisición centralizada al amparo del Acuerdo Marco 26/2011"*; considero que debe ser matizada y complementada con los siguientes datos, basados en el propio Anexo 16 del Anteproyecto.

- En este Anexo se advierte que de los contratos licitados en el periodo 2012-2016 de mi responsabilidad, referidos al SISAAD, por un valor total de 13.801.714,40 €, los de mayor cuantía, el 462/2012 por 8.941.996,80€ y el 212/2013 por 2.131.354,80€, se licitaron mediante Procedimiento Abierto.

- Esto significa que **el 80% de los fondos públicos licitados para el Nuevo SISAAD en el periodo 2012-2016 lo fueron mediante Procedimiento Abierto**, promoviendo así en la mayor parte de los recursos públicos licitados la mayor concurrencia posible.

- **Solo el 18% de los fondos públicos licitados durante ese periodo de 2012 a 1016 para el Nuevo SISAAD (descontados** los dos contratos que no se refieren al SISAAD**) lo fueron a través de Contratación Centralizada**, un sistema legal y fomentado por las legislaciones de contratación del sector público y por el Ministerio de Hacienda por **racionalización, objetividad y transparencia de la contratación**.



- Si lo vemos desde el punto **de referencia de cada ejercicio presupuestario**, estamos hablando de entre 4 y 1 contrato anual por este procedimiento
- El poder adjudicador en los contratos tramitados por Contratación Centralizada fue el Ministerio de Hacienda, no el IMSERSO, y siempre a **la oferta más ventajosa económicamente**, a la más barata.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto formulo las siguientes **ALEGACIONES**

Que se incluya y haga constar en el Informe definitivo:

1. **Que la tramitación de los expedientes de contratación se ajustaron a los procesos procedimientos y controles establecidos en la normativa sobre contratación pública vigente en ese momento y de ejecución presupuestaria acompañándose en cada momento la documentación preceptiva para cada una de las fases de esta ejecución, inicio y aprobación del expediente, documentos sobre existencia de crédito suficiente y adecuado, pliegos y licitación, adjudicación y pago; junto con los correspondientes informes de control del gasto por la Intervención y de control de legalidad por los Servicios Jurídicos.**

Es decir la existencia de una orden de inicio de los expedientes basada en una propuesta por el órgano unidad competente amparada en una valoración técnica por los funcionarios responsables correspondientes del IMSERSO. La elaboración de los correspondientes pliegos de condiciones particulares técnicas y administrativas, la existencia de crédito suficiente y adecuado, la fiscalización de los procesos y de los documentos necesarios para la aprobación del gasto así como los controles de legalidad a través de los servicios jurídicos. Por supuesto transparencia en los procesos de licitación valoración de las ofertas más favorables para la administración teniendo en cuenta los criterios establecidos en el procedimiento y que en ese momento eran de aplicación sobre la contratación administrativa por la administración y los órganos competentes y ministerios sobre criterios para adjudicación teniendo en cuenta el Marco presupuestario de estabilidad y control del déficit.

Y por supuesto la realización y fiscalización de los pagos correspondientes siempre con la certificación por el responsable competente de que los servicios han sido prestados de acuerdo con el objeto del contrato realizado ,y que en ningún momento por parte del Tribunal se hace ninguna observación respecto alguna deficiencia en todo estos procesos y en más de una ocasión con independencia de consideraciones finaliza concluyendo que los servicios se han prestado y se han pagado y eso significa que se han certificado y son fiscalizado los respectivos pagos tampoco indicando que exista reclamaciones pendientes en ninguno de los contratos.

2. **Que en ningún momento en la fiscalización en los procesos de contratación ni en el control de legalidad a través de los servicios jurídicos, teniendo en cuenta los pliegos tanto el particulares como prescripciones técnicas, las memorias justificativas para iniciar los contratos en la propia proceso de formalización de los contratos, en la valoración de las ofertas y en la fiscalización de los pagos; si indica mención alguna por parte de estos órgano de control, sobre que haya coincidencia en el objeto de los contratos que se analizan en este Anteproyecto y que se hacen de forma concatenado en el tiempo; o que exista duplicidad en el gasto.**
3. **Que los contratos se adjudicaron siempre a la oferta valorada como más ventajosa para la Administración.**
4. **Que tampoco indica en ningún momento que por parte de la dirección general correspondiente del ministerio de hacienda que formaliza los contratos del sistema centralizado, se observase alguna deficiencia que no hubiese sido subsanada para el perfeccionamiento de los respectivos contratos.**
5. **Que las observaciones y deficiencias del Tribunal sobre los contratos se refieren a las actuaciones correspondientes a la fase de ejecución y desarrollo de los contratos, y por supuesto a la documentación y comprobaciones propias de esa fase; ya que todos han sido certificados y recepcionados de conformidad para su pago correcto y fiscalizados de conformidad.**
6. **Que se tenga en cuenta lo expuesto, razonado y motivado sobre la diferenciación de la documentación de los contratos en cada una de sus fases, y que la falta de localización de documentación en 2019, sobre gestión y ejecución del contrato y sobre la subcontratación, no acredita ni prueba que no existiera en el momento y vigencia del contrato.**
7. **Que durante mi mandato en ningún momento los responsables de la guarda y custodia de los documentos e información pública, de cada una de las unidades orgánicas y administrativas, me trasmitieron la falta, ausencia u otras incidencias, sobre los documentos públicos e información de los expedientes de contratación ni de otro tipo; con lo cual los responsables posteriores en la D. Gral. y resto de unidades administrativas habrán continuado su labor y responsabilidades.**
8. **Que se separe nítidamente en cada contrato a qué documentación se refiere, porque si el Marco normativo diferencia claramente entre la documentación preceptiva para el proceso legal de contratación, en cada una de sus fases, de la relativa al desarrollo y ejecución del contrato con unidades diferenciadas y responsables de las mismas tareas esta línea debe quedar muy clara para cualquier análisis y por supuesto conclusiones y o resultados.**
9. **Asimismo que se compruebe y contraste que la documentación que custodiaba la Subdirectora Gral. citada, ha sido recuperada junto con el ordenador, no ha existido**

alteración ni manipulación de la misma y si existe coincidencia con la que en reiteradas ocasiones se dice en este anteproyecto que no se localiza, al menos en lo referido a los expedientes coincidentes con el Anexo 16 del Anteproyecto.

10. **Que de la comprobación de la documentación que se ha puesto a mi disposición se deduce que en los contratos 462/2012 (Clausula 14 del Pliego de C. A.P) y contrato 212/2013 (P.C.A.P 14.1) se establece la figura de responsable del contrato y en todos los demás en las respectivas memorias técnicas una figura equivalente**, teniendo en cuenta que en los contratos de sistema centralizado no existen pliegos como tal y la formalización del contrato corresponde al MHYAP a través de la correspondiente D. Gral. **Es decir que en el periodo que ocupé la Dirección General, se toman y regulan las bases para desarrollar un adecuado seguimiento y ejecución de los contratos.** En este proceso de vigilancia y control del desarrollo adecuado de los contratos y de acuerdo con la normativa sobre la materia hay que referirse a la figura de **"responsable del contrato"** o equivalente responsable de la unidad administrativa gestora del mismo, con el fin de supervisar y documentar la correcta ejecución de los contratos y su cumplimiento conforme a los pliegos y resto de documentos que conforman en su conjunto el contrato.
11. **Que en la parte relativa a la subcontratación, obviamente no siendo de aplicación la ley 9/2017,** se tenga en cuenta lo estipulado en la normativa sobre contratación pública vigente en el momento que se realizaron y tuvieron vigencia los contratos, recogida en sus pliegos, en el periodo en el que fui Director General del IMSERSO. No debiera exigirse cumplir más de lo que marca la normativa vigente en el momento que se realizaron y ejecutaron los contratos en cuanto a los controles y la documentación exigible en esos momentos. Y en este sentido debe estarse a lo que dispongan las normativas al respecto y a los correspondientes pliegos en su caso, **que como Referencia cito lo que recoge el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato 462/2012 en su cláusula 15.2 para este Marco de relaciones, que viene a decir que el subcontratista quedará obligado solo frente al contratista principal quien asumirá la total responsabilidad de la situación frente a la administración sin que pueda el subcontratista formular reclamación alguna a la misma, derivada del subcontrato(A su vez en el Contrato 212/2013).**
12. **Que se acredite si la documentación entre subcontratistas y entre estos y la empresa/s adjudicataria/s de acuerdo con la normativa sobre contratación pública en el momento de vigencia del contrato, era exigible y debía constar en el expediente en esos momentos; o bien como se ha citado, la responsable a todos los efectos era la contratista adjudicataria para responder ante el IMSERSO.**

Como se ha adelantado en la alegación SEGUNDA.3 que de no ser atendida la petición de retirar del Anteproyecto el apartado III.3, procedería a realizar alegaciones detalladas sobre este apartado y que más delante de este documento se recogen.

ALEGACIONES SOBRE TEMAS CONCRETOS Y ESPECÍFICOS.

1. **Comunicación del Director General a Empresa Nº 1 (pág. 111 Anteproyecto).**

Como bien expone el Tribunal "El 7 de agosto de 2013, la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación remitió una carta a la empresa número uno solicitando su disposición a continuar con la prestación del servicio derivado del contrato 462/2012, en las mismas condiciones, desde el 1 de septiembre de 2013 (Debido a que el 31 de agosto finalizaba su periodo de ejecución...).

Es decir que la Subdirección General de forma unilateral y sin consultar con el Director General remitió una carta a la empresa número uno solicitando su disposición a continuar con la prestación de unos servicios de un contrato que finalizaba su periodo de ejecución. Que tanto la subdirección general y entiendo que la empresa también, siendo conocedora de cómo se establecen las relaciones contractuales con la Admón. Publica, estaban realizando una actuación que no es posible realizar entre una empresa y una Administración Pública al no sustentarse en un contrato previo dado que el que existía finalizaba su periodo de ejecución.

Por ello la contestación del Director General a la empresa con antelación a la finalización del contrato se realizó en prevención de que no se hiciese una actuación fuera del Marco legal de contratación, y que tuviera consecuencias legales y de responsabilidad para la propia Subdirección General y por supuesto para el órgano de contratación el Director General y el propio IMSERSO.

Esto lo demuestra la contestación a la empresa, donde se recoge "...en especial las dificultades legales para su ejecución administrativa impiden la continuidad en la prestación de dichos servicios en el mes de septiembre y sucesivos...."

La salida de la empresa por lo tanto es debido a la finalización de una acción contractual y no hubo ninguna actuación que permita decir que se "priorizó" la salida de la empresa número uno, más cuando el primer contrato del anexo 16 se formaliza con esa empresa y su salida simplemente coincide con la finalización de su contrato.

2. **Escrito/Comunicación dirigido al Director General por la Empresa Nº 6. (pág. 150)**

Según se expresa en el Anteproyecto de informe se referencia un escrito enviado (el 9 de febrero de 2016) por la empresa número 6 al director general del IMSERSO, poniendo en conocimiento su salida del IMSERSO y aclarando algunos aspectos relativos a los componentes tecnológicos de su propiedad sobre la base de que el máximo responsable de la entidad gestora no sería conocedor de los hechos anteriores manifestándole.....

Según manifiesta el Tribunal esta comunicación se incluye como anexo 20 en un informe de la contratación del SISAAD realizado el 19 de abril de 2019 es decir cuando han transcurrido más de tres años. Que el documento aparezca en un informe oficial justifica que al recibirlo desde mi secretaría se dio traslado para su despacho a los responsables de mi equipo para que actuarán al respecto.

Al ver el escrito, cuando accedo a la documentación solicitada al Tribunal para alegaciones, lo primero que advierto es que no tengo recuerdo alguno del mismo. Lo segundo, es que se deduce claramente que a este escrito se le había dado trámite, probablemente desde mi secretaría, y

que la petición de esta empresa fue atendida, como consta en el propio escrito, por tres personas del IMSERSO, a pesar de no ser una empresa que tuviese relación directa con el éste como contratista principal. Es decir, la actuación realizada es la normal y natural ante una declaración unilateral de una empresa que no tiene contrato con el IMSERSO, de un contenido que requiere conocimientos técnicos específicos y por lo tanto, se trasladó a los gestores para que despacharan el asunto a través de colaboradores del IMSERSO que asesoran e informan al Director General. Por cierto, declaración unilateral de la empresa y por lo que se deduce del Anteproyecto de informe, sin haberse contrastado con los (tres) empleados públicos mencionados en el Anteproyecto de informe (dos). A su vez se deduce del escrito que se refiere a situaciones de desarrollo y ejecución de contratos por lo tanto fue atendido por las personas responsables de estas tareas dentro del Organismo. Constancia de que el asunto fue atendido es que en el informe del 2019 que realiza el IMSERSO aparece el documento como el Anexo nº 20.

Y también de la lectura actual parece tratarse más de una actuación de esta empresa fuera del cauce normal establecido para la relaciones entre empresa adjudicataria responsable ante la administración contratante y la relaciones de esta con la subcontratadas a la vez que de leer este informe también se deduce una cierta utilización de sus componentes tanto para ganar posición de mercado cuando al final reconoce también en declinar en la entrega, con el objetivo de cobrar sus facturas pendientes y no perder posibilidades de volver a ser subcontratada. Intereses claramente de relaciones comerciales de la propia empresa y entre empresas.

Por la información obtenida en mis colaboradores de la época para la contestación a este anteproyecto y que se incluyen en el mismo como alegaciones se demuestra como actuó la citada empresa y como se resolvió por parte del IMSERSO.

3. Sobre el Acuerdo con la Fundación 1

Puedo asegurar con toda rotundidad que lo único que se buscaba era una solución rápida en el tiempo, segura y lo menos costosa posible, teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, la situación de la capacidad de los servidores, como se ha expuesto debidamente motivado, la económica presupuestaria y con las garantías que ofrece una administración pública y una fundación dependiente de la misma a través de una universidad pública. No existía otro empeño y por supuesto sin ningún tipo de imposición respecto a la Fundación 1, que por cierto, ambas afirmaciones se citan pero no están acreditadas ni documentadas.

El hecho de que administrativamente se intentará por un procedimiento (Acuerdo Marco y Convenios específicos) y que luego conforme al informe de los servicios jurídicos debiera ser otro, lo que demuestra es que se actuó con trasparencia y legalidad no demuestra nada más que queríamos buscarle solución administrativa ante un problema qué tal calado y siempre dentro del Marco legal; siguiendo las indicaciones de no era posible con un convenio y que sí era posible mediante la contratación pública, se optó por esta solución.

Transcurridos cinco años, según consta en el informe del anteproyecto se trasladaron de nuevo a los servidores del IMSERSO. Claramente la situación económica presupuestaria no es la misma y la anticipación o planificación para realizar la contratación de forma adecuada en cinco años es tiempo suficiente para hacerlo.

D. firmado por SELLO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO
D. con Nº Registro: 202000100003486, Oficina:OR1 REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL, F. Firma: 05/10/2020 11:43:48, F. Registro: 05/10/2020 10:50:13
El documento consta de 79 folios. CSV: 64B44-727A1-73112-2121A

La Fundación 1 era una entidad pública promovida por la Junta de Castilla y León y la Universidad de León. Cuenta con el "superodenador" Caléndula, considerado como uno de los mayores de España. En el superordenador Caléndula estaban alojados numerosos proyectos de investigación, servidores de Ayuntamientos, como el de León, y de organismos estatales como el "clúster de 92 nodos" del CNIO, Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas" dependiente del Instituto de Salud Carlos III, del hoy Ministerio de Ciencia e Investigación, como se aprecia en la pág. 22 del documento de presentación técnica corporativa de la Fundación. Por lo tanto, el IMSERSO no era la primera entidad pública estatal en utilizar sus servicios ni en suscribir un Convenio con ella. Cuesta creer que no cumpliera los requisitos de seguridad exigibles por la normativa vigente en ese momento.

Todo esto muestra las posibilidades para el IMSERSO en 2012 de poder realizar otras acciones tecnológicas positas y posibles, según informes técnicos, a las hosting y garantizar la seguridad de los Sistemas y de los datos, modernización tecnológica, innovación, así como a proceder a elaborar estudios de prospectiva de la evolución futura del número de personas en situación de dependencia, realizar modelos de costes de las prestaciones de la Ley de Dependencia y, en definitiva, poder evaluar la política pública de Atención a la Dependencia, para diseñar futuros escenarios

No se me da permitido acceder al documento o informe que se cita en el Anteproyecto, que se suponen es la base para confirmar que la fundación 1 uno no cumplía en aquellas fechas las medidas y requisitos de seguridad, con el razonamiento de que el citado informe se ha realizado posteriormente al periodo en el que fui Director General. Es decir en el año 2018 se realiza un informe de que la fundación no cumplía en 2012, pero no se acompaña el citado informe y tampoco la entidad, persona, unidad responsable, que lo realiza y su cualificación profesional en esta materia para su validez. Y tampoco parece que se haya contrastado con la propia Entidad Pública Fundación 1 si eso era así.

En cuanto a las referencias en este asunto en relación con el desarrollo y ejecución del contrato 212/2013, cuya documentación se me ha permitido el acceso por eso Tribunal, quiero señalar dos cosas:

- la modificación de este contrato se produce aproximadamente 15 meses después de su inicio Y según la memoria justificativa obedece *"…a innovaciones tecnológicas… Se requieren trabajos técnicos adicionales…* Además de estar aprobada con todos los trámites preceptivos y con los informes favorables correspondientes.

- la UTE adjudicataria habrá valorado y visto las distintas alternativas para el cumplimiento del contrato principal desde su firma y por lo tanto tomando las decisiones sin ningún tipo de *"imposición"* para formalizar los subcontratos que ella considerase valorando las opciones posibles. Considero que no debe compararse la exigencia del cumplimiento del contrato principal a la UTE adjudicataria con lo que se te denomina una imposición a la subcontratación, decidiendo libremente la adjudicataria con quien subcontratar para el cumplimiento del objeto y fines del contrato principal. Ninguna documentación expresa se incluye en el Anteproyecto referido a esa imposición que lo acredite fehacientemente, y si la hay debiera aportarse en este anteproyecto.

- de una revisión rápida de las actas de seguimiento del contrato 212/2013 lo que he podido comprobar, referido a este apartado, es que dispone de los entornos y que según va pasando el tiempo como se deduce de las actas se van realizando diversos trabajos de configuración de

servicios transversales y previstas reuniones técnicas para resolver el proceso de adaptación (cuando ya el NSISAAD está en funcionamiento) para en definitiva tener preparado el entorno de Preproducción y Producción. Además, todos los pagos se han fiscalizado de conformidad con las correspondientes certificaciones por los servicios prestados.

- que el Pliego de Cláusulas Particulares contienes expresamente como se relacionan y responden las empresas subcontratadas con la adjudicataria principal y la propia Administración.

4. **Respecto a "Posibles acuerdos previos"**

Al respecto de este tema y teniendo en cuenta, una vez más, que no se documenta esta afirmación posible, y si existe algún documento al respecto, debería acompañarse, poder conocerlo para alegaciones antes de realizar el informe definitivo; ALEGO que no me consta en absoluto la existencia de estos posibles acuerdos previos por parte del IMSERSO con ninguna empresa, por supuesto por mi parte. Los únicos acuerdos con empresas son los que se realizan a través de los correspondientes contratos.
A los "posibles acuerdos" entre empresas, que se documenten y acrediten fehacientemente que era para lo que supone el Tribunal y, en todo caso, corresponden al ámbito de esas empresas; y se aplique la normativa legal en esa fechas sobre subcontratación.

Por todo lo expuesto, ALEGO:

1. **Que se retiren esas afirmaciones sobre "el empeño" y "la imposición" no justificadas y sobre todo no acreditadas. Así como aquellas recogidas en las alegaciones concretas sobre el apartado del Anteproyecto III.3.6. Servicios de almacenamiento de información prestados por una fundación pública, que se exponen de forma detallada más adelante**.
2. **Que por parte del Tribunal se compruebe si ha sido necesario realizar inversión en adquisición de equipos (servidores nuevos. Aumento capacidad por otras vías,..) para albergar de nuevo los datos sobre la dependencia y también cuál ha sido el importe de esta inversión, para realizar de forma adecuada la eficiencia de la medida y se incluya en el informe definitivo.**
3. **Que se aporte el *"informe negativo del responsable de seguridad y redes del IMSERSO",* al que se refiere el Informe de Anomalías citado en el Anteproyecto en el que se dice que trasladar servidores al Centro de Supercomputación de León, incumplía los requisitos del RD 3/2010 y a quien fue dirigido, y se permita realizar alegaciones para evitar indefensión por mi parte.**

ALEGACIONES AL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES AL IMSERSO (APARTADO III.2).

En este apartado es muy importante tener en cuenta que el SISAAD, como su propio nombre indica, es un sistema de información, es decir, para gestionar y ordenar datos y ofrece información estadística. Bien es cierto que además sirve para la liquidación mensual del Nivel Mínimo donde los datos son más rigurosos como no podía ser de otra manera. Esto quiere decir que la información final del sistema fundamentalmente basa su calidad en cómo introducir los datos y la información. No estamos ante un sistema de gestión de trámites y de procedimientos

en el que de forma que pueda captarse automáticamente la información, la ordenase o en su caso la corrigiese.

Se trata de un sistema compartido entre dos administraciones y basada en el principio de colaboración administrativa, pero con un cierto desequilibrio en contra del IMSERSO, pues tiene que poner a disposición el sistema informático para realizar los objetivos que se persiguen pero no puede cambiar ni modificar los datos que en él se introducen, siendo necesario su envío a las Comunidades Autónomas para que sean corregidos, pero no siempre se realiza esta tarea y menos con rapidez y agilidad.

Incluso en lo relativo a la liquidación del Nivel Mínimo, en última instancia su objetivo final, como interés general, es el abono de estas cantidades a las Comunidades Autónomas porque se trata de la financiación del Estado para la Atención de las personas en situación de dependencia. En este sentido, los certificados mensuales enviados por los responsables de las Comunidades Autónomas debían reflejar la realidad para la tramitación de estos pagos.

Además, aun siendo una ley estatal en la que nos encontramos, esta no atribuye ninguna competencia al IMSERSO, en el ámbito de inspección o control de los procedimientos ni de la información que de ella se incluye en el SISAAD. Es decir, en ningún ámbito de inspección o control de los procedimientos, como en otros casos de leyes estatales y con fondos de los PGE atribuye a la AGE competencias de la alta inspección. El único instrumento de control que tiene Administración General del Estado a través del IMSERSO es la liquidación del Nivel Mínimo

Esto debiera tenerse en cuenta para exigir en su justa medida lo que debe cumplir cada una de las partes porque si no estaríamos poniendo en duda el propio principio de colaboración entre administraciones.

Tanto en el Informe 977 como en la actual Anteproyecto, el Tribunal reconoce y manifiesta que corresponde a las Comunidades Autónomas realizar de forma exclusiva actuaciones como dar de baja o similares a beneficiarios en la aplicación. Reconociendo que estas, "*en su calidad de órganos gestores, han demostrado una escasa diligencia en la debida actualización de la información remitida a la nueva aplicación informática, incumpliendo esta forma el principio de cooperación interadministrativa de la Ley de Dependencia.*"

A su vez el Tribunal reconoce que se han producido considerables disminuciones en las incidencias de los datos respecto al anterior Informe 977. A título de ejemplo en este informe último citado se hablaba de 12.036 personas fallecidas pero que seguían de alta en el SISAAD a 30 de abril de 2011, 1.363 expedientes duplicados, 3.115 con importes excesivos en la liquidación del nivel mínimo y 6.631 con liquidaciones negativas.

Consecuencia del primer informe sobre este tema ya citado, procedimos a regularizar 25.806 expedientes y modificar y actualizar las estadísticas. Mientras que en este Anteproyecto se habla de 2.106 personas fallecidas y que no han sido dadas de baja en el SISAAD.

Por un criterio de coherencia dentro de este Anteproyecto, ya que en el mismo por ese Tribunal se habla de un tercer SISAAD y en base a nuestras alegaciones consideramos que solo hay dos, en el análisis para medir la eficacia de estas medidas sobre la información incluida y deficiencias del sistema, no se hace ninguna separación de cuales corresponden al primer SISAAD y cuales al Nuevo, porque sería la forma de poder comparar si persisten las deficiencias o se han mejorado y así poder tener un criterio para determinar la eficacia de cada uno de los sistemas y poderlos comparar.

En este sentido y sobre el cumplimiento de las recomendaciones y su eficacia relativas a la aplicación informática del nuevo SISAAD, realizo las siguientes **ALEGACIONES**:

- **Que la nueva aplicación informática del SISAAD tiene como novedad una serie de mejoras técnicas, entre las que se encuentran nuevos módulos de interoperabilidad y mejores condiciones para contrastar la situación en la que se encuentran los fallecidos (bien es cierto que la información que capta de otros sistemas y la calidad rapidez de las mismas no dependen del SISAAD), como puede verse en el cuadro que se adjunta y que establece una comparación relativa desde el punto de vista técnico entre el primer SISAAD y el nuevo.**

Antiguo SISAAD - Siebel	Nuevo SISAAD- NSISAAD
Sistema comercial/licenciado CRM adaptado mediante procesos SQL que se ejecutaban por las noches.	**Aplicación open source** implementada a medida para la gestión de la tramitación de la Dependencia y envío de la información por las Comunidades desconectadas. Creando un **Repositorio Único de Información** con la información consolidada.
Cálculo de la nómina: La ejecución y finalización de todos los procesos necesarios para el cálculo de la nómina tardaba **7 días**.	**Cálculo de la nómina**: Actualmente tarda **una jornada**. El nuevo sistema permite antes de la ejecución, la simulación previa del cálculo, lo que permite al IMSERSO, realizar la gestión de los pagos, de un modo **más eficiente**.
El detalle de la liquidación del nivel mínimo se depositaba **mensualmente** en SFTP	Las comunidades autónomas tienen acceso a toda la información **en tiempo real** a través de la aplicación de gestión económica GEC dándole transparencia al proceso de LNM.
Valoraciones: Los baremos de dependencia se enviaban desde unos equipos específicos de un modelo concreto proporcionados por IMSERSO a las Comunidades autónomas y se procesaban **por las noches**. La obsolescencia y deterioro de los equipos generaba muchas **dificultades** para la carga de los baremos por parte de las unidades	Las **valoraciones** se generan desde la aplicación y se pueden cargar en la misma **en el momento en el que el valorador así lo decida**.
Base de datos desnormalizada, sin claves foráneas y sin documentar. Los datos de diferentes tramitaciones se almacenaban en una única tabla, generando muchos millones de registros, con campos de texto, **sin trazabilidad**, lo que hacía muy difícil tanto el soporte como la obtención de la información.	**Base de datos normalizada**, identificando los diferentes trámites en distintas tablas con toda la información documentada y registrando **trazabilidad** de la información. Facilitando tanto el soporte como la extracción de la información a las Comunidades, dando fiabilidad y consistencia a la información.
Datos desnormalizados y no existencia de catálogos	**Normalización y estandarización** a través de catálogos de información.
Cruce fallecidos: Se realizaba lanzando unos procesos **manuales** directamente en la base de datos.	**Cruce fallecidos**: Se ha mejorado y simplificado el proceso para realizar el cruce de fallecidos de los datos de Justicia/INE, facilitando el resultado en el portal. Se ha añadido la opción de ejecutarlo **desde la aplicación de gestión de**

	Comunidad Autónoma de forma independiente.
Envío de información de dependencia por parte de las CC.AA. a través de **servicios web sin almacenamiento ni trazabilidad** de envíos y por tanto sin consistencia de la información.	**Interoperabilidad basada en el ENI** con **almacenamiento, trazabilidad de envíos y subsistema para la consulta** de toda la información intercambiada con IMSERSO por parte de las CC.AA.
Siebel disponía de **dos servidores con balanceo de carga**, pero el balanceador no funcionaba correctamente, puesto que permitía sobrecargar uno de los servidores antes de empezar a enviar peticiones al otro.	Sistema de **alta disponibilidad**

- **Que el volumen de datos de incidencias se ha reducido considerablemente como puede comprobarse en el Pliego de Condiciones Particulares (Cláusula 4.2.1) para el contrato 704/2016 y que se resumen en el siguiente gráfico. (Anexo 15)**



- **Que las recomendaciones realizadas al IMSERSO en el Informe 977 se han cumplido y además con alto grado de eficacia.**

En cuanto a la recomendación nº 5 dirigida al IMSERSO, se refiere a que este organismo debe proceder, *"con carácter inmediato, a iniciar el procedimiento de reintegro"*. No cabe duda que el procedimiento se inició inmediatamente, por lo cual **ALEGO**:

-que la recomendación Nº 5 fue cumplida por el IMSERSO totalmente.

ALEGACIONES A LAS RECOMENDACIONES DEL ANTEPROYECTO DE INFORME.

A la nº 5.- Al respecto quiero alegar que en mi etapa de director general junto con el equipo directivo realizamos un gran avance en trabajar para la elaboración de un plan anual de contratación de cuyo trabajo tiene constancia ese Tribunal porque fue enviado al mismo como contestación de unas alegaciones el 29 de agosto de 2016 **(ANEXO 16-págs. 17 a 19).**

Como podrá observarse en el citado documento era un trabajo muy avanzado y desde mi punto de vista muy bien elaborado lo que no puedo saber es si este trabajo y estos avances fueron utilizados o finalizados por el equipo posterior.

A la nº 6.- El diseño e implantación de los módulos de un Nuevo SISAAD en tecnología Java, software libre y fuentes abiertas dentro del marco legal vigente, en un entorno de restricciones de gasto y de conveniencia de construcción progresiva y ágil de un Sistema informático muy complejo y sensible, en el que se quería evitar una posición de dominio sobre la Administración que causara "cautividad tecnológica".

Con la **puesta a disposición del Módulo (del nuevo SISAAD) de Gestión de Comunidades Autónomas (GCA2) en el "Centro de Transferencia de Tecnología" de la AGE**, el IMSERSO ha cumplido con la obligación de lograr un sector público más **racional** y **eficiente**, con el fin de aprovechar y rentabilizar en la medida de lo posible los recursos técnicos preexistentes **evitando a las CCAA duplicar innecesariamente costes**, tal y como manifiesta el artículo 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración: las CCAA pueden así "*…con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización".*

A la nº 7.- Como puede apreciarse a lo largo de la exposición en el apartado de contratos de este anteproyecto, ha quedado demostrado que en los contratos que correspondía la elaboración de loso pliegos correspondientes al IMSERSO, ya se regulaba y se incluía la figura del responsable del contrato. Hecho que queda perfectamente reflejado en el laborioso trabajo de elaboración de pliegos tipo que se realizó en el periodo en el que fui director general junto con el equipo directivo incluyendo al servicio jurídico y la intervención delegada, dado que cuando llegamos en el 2012, no existía ningún pliego tipo para contratación en el IMSERSO. Esta tarea se hizo siendo conscientes de la respuesta que da en una ejecución y desarrollo adaptado al objeto del contrato, por parte del responsable del contrato con el fin de supervisar la correcta ejecución de los contratos y la calidad de los servicios prestados y velar para que la financiación y pago de los contratos se ajuste a su efectiva ejecución. Aspecto que no podíamos ni nos correspondía en los contratos de adquisición centralizada que como es conocido, su formalización corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A la nº 8.- Respecto a esta recomendación, **ALEGO** que:

-Se habían adoptado por el responsable del fichero (IMSERSO) y estaban en vigor las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal requeridas en la legislación entonces vigente. De hecho no se produjeron pérdidas de datos, como sí ocurrió en 2011, ni accesos no autorizados.

-Estaban establecidas medidas tendentes a controlar el acceso de los usuarios, tales como contraseñas, cortafuegos, barreras, seguridad perimetral, etc., así como el registro y trazabilidad de todos los accesos, de acuerdo con las previsiones del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

-Se cumplía plenamente la entonces vigente LOPD y, en concreto, su art. 9.1. y los artículos 81.2.e) y 89 a 100 del RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD.

ALEGACIONES CONCRETAS Y ESPECÍFICAS AL EPÍGRAFE III.3 DEL ANTEPROYECTO DE INFORME.

Como ya se ha adelantado en la alegación SEGUNDA.3, procedo a realizar alegaciones sobre este apartado del Anteproyecto. Para ello, dado que se realiza un detalle muy exhaustivo de los expedientes, me he apoyado en parte de los colaboradores de aquella época tanto en contratación como, por supuesto, dada la especialidad y necesidad de conocimientos tecnológicos y de informática, en los de esta área.

III.3. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL NSISAAD (página 98)

El Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas abarca, en este Epígrafe III.3, el análisis de los contratos realizados entre los años 2012 y 2018. Sin embargo, estas alegaciones se limitarán al **periodo 2012-2016** en que fui Director General del IMSERSO.

No obstante, en las páginas siguientes procederemos a probar que el Nuevo SISAAD demuestra la **eficacia**, **eficiencia** y **economía** de las medidas adoptadas por el IMSERSO tendentes a subsanar las deficiencias existentes hasta 2011 puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe nº 977, **suprimiendo las inconsistencias y deficiencias detectadas** en el mencionado Informe **y mejorando el rendimiento del Sistema**:

- **Eficacia** porque se construyó desde cero un Nuevo SISAAD, mientras continuaba funcionando el anterior, sin interrupciones ni pérdidas de datos, en software libre y fuentes abiertas.

- **Eficiencia** porque su puesta en marcha se realizó en un tiempo récord y con un tercio del coste del Primer SISAAD (14 millones de euros frente a 39), con gran satisfacción de sus 2.000 usuarios en todas las Comunidades y Ciudades Autónomas.

- **Economía** gracias a una eficaz gestión de los recursos públicos que, con un enorme ahorro en todos los capítulos, sobre todo, en costes de mantenimiento y licencias, lo que ha conseguido recuperar la inversión de 14 millones de euros en tan solo 4 años y conseguirá recuperar, en 11 años, los 39 millones que costó el Primer SISAAD, como se mostrará más adelante.

- **Suprimiendo las inconsistencias y deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas en el Primer SISAAD** porque el Nuevo SISAAD es mucho más fiable, sin pérdidas de datos.

- **Y mejorando el rendimiento del Sistema** porque ha pasado de casi 8.000 incidencias anuales en 2012 a apenas 1.754 en 2015.

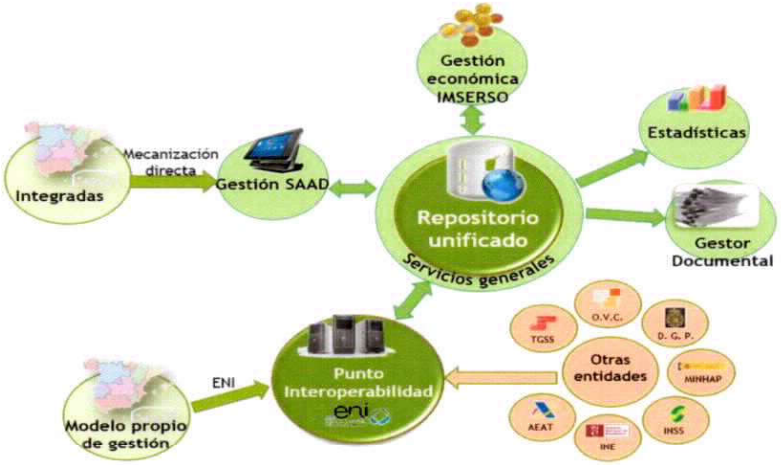
Todo ello se demuestra y explica en detalle en las siguientes alegaciones.

III-3.1. Introducción (pág. 99)

Comienza afirmando este apartado que existe un "**tercer SISAAD**" distinto al NSISSAD **(pág. 99)**.

Esta afirmación, que se repite reiteradamente a lo largo de todo el Anteproyecto de Informe, es completamente errónea, pues lo que denomina "tercer SISAAD" o "*NSISAAD en su versión GCA2*" no es sino una segunda versión de uno solo de los módulos del Nuevo SISAAD, el Módulo GCA o Módulo de Gestión de Comunidades Autónomas.

Para comprenderlo mejor hay que tener en cuenta que el NSISAAD es un conjunto de módulos relacionados entre sí, como se aprecia en la siguiente imagen.



Lo que el Anteproyecto de informe denomina tercer SISAAD es tan solo la **versión 2 del Módulo "Gestión SAAD" denominada "GCA2",** que nació para la gestión de la Dependencia por parte de las Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, pero que enseguida se advirtió su utilidad para las Comunidades Autónomas que no contaran con Sistema propio y que no desearan repetir 17 veces un gasto informático cuando se puede aprovechar lo realizado por otras Administraciones, en este caso, lo realizado por el IMSERSO con el Módulo referido, dando cumplimiento así a las previsiones del art. 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por ello, entiendo que **la afirmación de que existió un "tercer SISAAD" debe ser corregida y eliminada en el Informe de fiscalización definitivo**, debido a su total y absoluta falsedad.

Por otro lado, en el "**GRÁFICO Nº 5. ESQUEMA CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL SISAAD"**, en la **página 100**, se relacionan solo dos contratos correspondientes al primer SISAAD, el 166/2008 y 462/2012, de desarrollo y mantenimiento, olvidando que hubo OTROS muchos contratos, desde 2006 hasta 2013.

Como ya se ha expuesto anteriormente en la alegación PRIMERA, en la tabla, extraída del **Informe del IMSERSO sobre "Análisis comparativo de costes del Sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)" de 24 de octubre de 2016 (Anexo 2),** se aprecian los numerosos contratos realizados desde el año 2006 para construir el

Primer SISAAD y su infraestructura de servidores, así como sus costosas licencias y el enorme gasto dedicado al soporte y mantenimiento de un SISAAD que no funcionaba y sobre el que el propio Tribunal de Cuentas en su informe nº 977 en 2013 recomendó intervenir.

Los datos de esta tabla son conocidos y citados por ese Tribunal de Cuentas porque proceden, en su gran mayoría, del ***"Estudio de la plataforma Siebel en el SISAAD y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO"***, realizado en 2012 por la empresa nº6, pero no han sido utilizados por el Anteproyecto de informe, lo que debiera ser corregido en el Informe definitivo y ser tenidos en cuenta **comparativamente** con los datos de inversión en el Nuevo SISAAD, como más adelante se mostrará en estas alegaciones.

En esta tabla se aprecia el coste total del Primer SISAAD, que se elevó a más de 39 millones de euros, cifra algo superior a los 37 millones de euros que recoge este mismo Anteproyecto de informe en su apartado III.3.7, página 168, con base en el ***"Estudio de la plataforma Siebel en el SISAAD y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO"*** realizado en 2012 por la empresa nº6 que, por la fecha en que lo elaboró no pudo tener en cuenta lo contratado posteriormente con la empresa nº1 hasta 2013, de ahí fundamentalmente la diferencia entre los 37 y 39 millones.

En todo caso, esas cifras contrastan enormemente con la inversión realizada en el Segundo SISAAD entre 2012 y 2016, que tan solo significaron algo más de 9 millones de euros:

Y, finalmente, desde una perspectiva general desde 2006, que el Anteproyecto de Informe de fiscalización no aborda, se advierte que incluso con las cifras de contratos recogidas por el Tribunal de Cuentas en el **Anexo 16 de su Anteproyecto de Informe de fiscalización**, que van más allá temporal y materialmente que el Informe del IMSERSO del 24 de octubre de 2016, si se realiza una **estimación del coste anual de ambos SISAAD**, desde el año 2006, se comprueba la enorme diferencia del gasto, a favor del Nuevo SISSAD y, por lo tanto, la rápida recuperación de las inversiones realizadas en el Segundo SISAAD, como más adelante se demostrará en detalle.



Fuente: Elaboración propia con base en Informe IMSERSO 24-10-2016 y Anexo 16 Anteproyecto Informe fiscalización TCU.

Esta parte entiende que es ahí, **en el PRIMER SISAAD (2006-2011), donde están los sobrecostes que respecto al nuevo sistema.**

Por lo tanto, en el Informe de fiscalización definitivo, debieran incluirse en el Gráfico 5 ya citado **todos los contratos** relacionados con el Primer SISAAD hasta los más de 39 millones de euros

que costó realmente, para poder realizar una **comparación de términos equivalentes** con el Nuevo SISAAD y no reducir la comparación a tan solo dos contratos del Primer SISAAD, olvidando otros muchos contratos del periodo 2006-2011: los contratos de prototipos, el de desarrollo en 2007, los de infraestructura o las elevadísimas licencias, mientras en el Nuevo SISAAD se computan todos los contratos.

De este modo, no es correcto afirmar, como se hace en la **página 101** que el "*Primer SISAAD se articuló, principalmente, a través de un único contrato (166/2008) adjudicado -mediante procedimiento abierto (PA)- a una sola empresa (empresa n.º 1)*" pues en la relación anterior **se pueden contabilizar muchos más contratos y al menos 5 empresas**: los prototipos de T., I. y la empresa nº1 en 2006, el desarrollo del aplicativo en 2007 y 2008 por la empresa nº1 y la colaboración en el desarrollo, mantenimiento y soporte de 2008 a 2013, además de todos los gastos en infraestructura con la empresa nº13 y licencias con la empresa nº10.

Por lo tanto, **la afirmación de que el Primer SISAAD se articuló en torno a un contrato o dos,** que se repite reiterada a lo largo del Anteproyecto de Informe, **debiera ser suprimida y sustituida por una detallada relación de todos los contratos desde 2006**.

Asimismo, resulta cuando se refiere a la afirmación contenida el Anteproyecto de Informe sobre la forma de contratación del Nuevo SISAAD "***principalmente***", se dice en la página 101, a través del Sistema de contratación centralizada. Ante esa afirmación cabe señalar que:

- **Debe matizarse**. Como se demostrará más adelante, en detalle, **solo el 18%** del presupuesto del Nuevo SISAAD se contrató a través del Sistema de contratación centralizada.

- **Los procedimientos abiertos no garantizan la presentación de más ofertas**. En concreto, a los contratos 462/2012 o 212/2013 solo licitaron tres o cuatro ofertas.

- **El Acuerdo Marco 26 contenía dos "Tipos"**: el tipo 1 y el tipo 2, en función de la cuantía. En uno de ellos se invitaba automáticamente a todas las empresas incluidas, y así se hizo cuando procedió. En el otro, se podía reducir legalmente el número de empresas invitadas pero, aun así, se llegaron a invitar hasta a 8 empresas.

- **Los criterios de valoración basados en fórmulas objetivas eran siempre superiores al 51% del total**. El criterio precio solía ser el de mayor peso, en torno al 60%, lo que garantiza la objetividad de la adjudicación.

- **Los contratos se adjudicaron siempre a la oferta más barata**. Si una empresa concreta ganó reiteradamente la adjudicación de 4 o 5 contratos sería porque fue la más barata.

- La contratación centralizada no solo **es legal**, sino que se encuentra **fomentada por la AGE** y la legislación en materia de contratación en el sector público, por su agilidad y objetividad, presentándose por Hacienda como "**un nuevo modelo de racionalización**" en la gestión administrativa (ver: https://contratacioncentralizada.gob.es/).

Afirma el Ministerio de Hacienda **en la página web** del sistema de adquisición centralizada (https://contratacioncentralizada.gob.es/quienessomos) que ***"nuestras licitaciones se fundamentan en la transparencia que supone la objetividad, la no discriminación, la igualdad de trato, la publicidad y la libre concurrencia de los operadores económicos"***, además de destacar otras muchas ventajas, como **el ahorro, la eficiencia, la calidad, la racionalización del gasto público, la publicidad,** etc., principios todos ellos que fueron tenidos muy en cuenta por el IMSERSO a la hora de elegir los contratos que se tramitaban a través de este sistema de adquisición centralizada.



- Los contratos así realizados contaban, con **todos los informes favorables del Servicio Jurídico Delegado Central, de la Intervención Delegada, de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Sanidad, de la Comisión Interministerial de Informática (antigua CIABSI) según el caso y con el control del propio Ministerio de Hacienda,** a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, que es, por cierto, el "poder adjudicador" de los contratos de adquisición centralizada y no el IMSERSO.

Por lo tanto, todas **las afirmaciones sin razonamientos más contundentes y sin pruebas** que formula el Anteproyecto de informe de fiscalización respecto de la utilización del sistema de contratación centralizada, debieran ser **suprimidas** del Informe de fiscalización definitivo.

Además, afirma el Anteproyecto de informe que respecto de los contratos existía una supuesta "*falta generalizada de control de la documentación que conforma los mismos, así como la omisión reiterada del deber de custodia*". Sin embargo, **durante mi mandato (2012-2016) no me consta que esto sucediera** y en concreto:

1. **La aplicación EMBLA respondía satisfactoriamente, entre 2012 y 2016 a las necesidades y requerimientos del IMSERSO y de la Intervención Delegada**, como demuestra su Manual de Funcionalidades de fecha 28 de julio de 2006, que se adjunta como **ANEXO 9**.

   Otra cosa será en la actualidad, si ha sido abandonado su uso o no se han renovado mantenimientos ni versiones nuevas (página 102).

2. **Todos los expedientes de contratación estaban debidamente tramitados, completados, archivados y custodiados** por la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera, sin que jamás surgiera un solo problema al respecto ni por parte del IMSERSO, ni por la Intervención Delegada, ni por el Servicio Jurídico. La Unidad de Archivo, llevada por dos documentalistas, realizaba sus labores correspondientes de manera unificada para todo el IMSERSO.

   Lo que me trasladaban era que las actas de seguimiento de los contratos se elaboraban inmediatamente tras la celebración de las reuniones de seguimiento. En concreto, las correspondientes a las reuniones de seguimiento de los proyectos tecnológicos del NSISAAD se elaboraban por el Jefe de Proyecto de la UTE nº1 y eran posteriormente aprobadas por la Administración y remitidas a cada uno de los asistentes a las reuniones. De hecho, el mismo Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas hace referencia a algunas de ellas, por lo que resulta contradictoria la afirmación que "*no han sido aportadas*" (pág. 103).

   En el proceso de acceso de información que me ha permitido el Tribunal, he podido comprobar que muchos expedientes estaban muy bien documentados (por ej.: 705/2016; 247/2014; 704/2016; 714/2015; 833/2012). Siempre teniendo en cuenta la normativa y exigencias legales en cuanto a esta materia ya se ha mencionado.

   Todos los documentos y trámites requeridos se encontraban en sus respectivos expedientes. Si no hubiera sido así no se podrían haber adjudicado los contratos, puesto que la Intervención Delegada o el Servicio Jurídico habrían hecho notar su ausencia y no hubieran permitido su adjudicación ni su formalización.

   Los entregables eran recepcionados correctamente a la finalización de los contratos, se certificaba la realización de los trabajos o servicios, las facturas eran comprobadas y conformadas, en su caso, pues de lo contrario la Intervención Delegada no hubiera autorizado su pago en los trámites de fiscalización preceptivos.

   Si posteriormente a 2016, o en la actualidad, no se archivaron o custodiaron correctamente los expedientes no es responsabilidad de esta parte.

3. **No me consta que en ningún momento se produjeran faltas de seguridad y según me informe el personal técnico ajeno al IMSERSO estaba perfectamente controlado**, por lo que no se generó ninguna falla de seguridad en la custodia de los datos del SISAAD ni se infringieron los arts. 9 ni 12 de la entonces vigente LOPD. Además, hay que distinguir la plataforma tecnológica, por un lado, y la Base de datos o RUI (Repositorio Unificado de Información), así como las actividades de desarrollo de las de explotación: cada perfil de usuario tiene permisos para unas cosas y no para otras.

   Todos los accesos al Sistema estaban autorizados: En ningún momento entre 2012 y 2016 se permitió "*el acceso a información especialmente sensible y relevante de personas físicas por parte de personal no autorizado expresamente mediante un contrato*" (pág. 103). Afirmar tal cosa constituye una falsedad, sin prueba alguna, que debe ser retirada del Informe de fiscalización definitivo.

No se generó ninguna "**falta de seguridad en la custodia de la información obrante en el NSISAAD**", porque se controlaban los accesos al Sistema y no se accedía a la Base de datos. En consecuencia, nunca se incumplieron los artículos 9 y 12 de la entonces vigente Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, afirmar lo contrario debiera ir acompañado de las correspondientes pruebas y constar en este Anteproyecto (página 104):

- El responsable del fichero (IMSERSO) adoptó las medidas de índole técnica y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal y evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado.

- El encargado del tratamiento únicamente trató los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento (IMSERSO) y no los aplicó o utilizó con fin distinto al contractual.

- Como ejemplo de la seguridad de la información se puede señalar la regulación contenida en el modelo de CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE PARA ESTABLECER Y REGULAR EL PROCEDIMIENTO QUE POSIBILITE LA INTEROPERABILIDAD DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS CITADAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA DEL IMSERSO", en el que se recoge lo siguiente:

> **CUARTA.– Requisitos de Seguridad y Confidencialidad en los accesos.**
>
> La consulta y el acceso a la información proporcionada por el sistema de interoperabilidad cumplirán con la normativa de protección de datos de carácter personal y deberán realizarse con una finalidad concreta, que quedará recogida en el momento de la operación.
>
> En cada Administración existirá un órgano que determinará las personas usuarias y aplicaciones de su respectiva Administración que tendrán acceso al sistema de interoperabilidad y a los datos que se puedan obtener.
>
> **QUINTA.– Auditoria del sistema de interoperabilidad.**
>
> Todas las transmisiones que se realicen mediante el sistema de Interoperabilidad quedarán registradas, así como la información de contexto asociada, la identidad de la persona solicitante, la fecha y la finalidad de la consulta.
>
> Este registro de información tiene por objeto proveer a los sistemas de Interoperabilidad de un módulo de auditoría que garantice la disponibilidad y recuperación de las transmisiones de datos realizadas entre los organismos administrativos.

Por otro lado, cada contrato tenía su equipo de trabajo por lo que no existía "*riesgo de que una misma persona pudiera realizar, simultáneamente, trabajos técnicos relativos a diferentes contratos*" (pág. 104).

4. **Se elaboraron modelos de pliegos tipo** por parte de la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera, adaptados al TRLCSP de 2011. Se controlaban

todos los trámites de cada procedimiento de contratación, con un exhaustivo seguimiento de cada fase y cumplimiento de plazos.

La preparación, licitación, adjudicación y seguimiento en materia de contratación administrativa se desarrollaban de acuerdo con las indicaciones del Servicio Jurídico Delegado Central y de la Intervención Delegada de la Seguridad Social en el IMSERSO.

5. **No se omitía la función fiscalizadora**, por lo que no hubo que acudir, salvo tan solo en algún caso aislado a convalidaciones masivas de gasto por el Consejo de Ministros, como sucedió con posteriores responsables de la Dirección General del IMSERSO y de la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Gestión Financiera en los años 2018 (expediente 1000/2018) y 2020.

6. **Se publicaban los contratos**, tanto a través del **sistema de contratación centralizada**, como en la **Plataforma de Contratación del Sector Público**, como sucedió con los expedientes 714/2015 y 705/2016 y muchos otros en distintas materias diferentes al SISAAD.

En la página 105 añade que deficiencias en la contratación fueron "*advertidas por diferentes órganos*", pero **no indica a qué órganos se refiere, ni cuándo se produjeron, ni aporta los supuestos informes** de esos "*diferentes órganos*", lo que -de ser cierto- deja en total indefensión a esta parte, por no poder alegar frente a los mismos. Por otro lado, durante mi mandato, señalaron ninguna situación en cuanto a la contratación que no fuese justificada y subsanada.

Por lo tanto, la afirmación genérica vertida en este punto del Anteproyecto de Informe, respecto a que deficiencias en la contratación fueron "*advertidas por diferentes órganos*", **debiera ser retirada en el Informe de fiscalización definitivo**, o –por el contrario- enumerar a qué órganos e informes se está refiriendo.

III.3.2. Contratación de servicios técnicos para el desarrollo, mantenimiento y adaptación del primer SISAAD (pág. 105)

En este punto y respecto del Gráfico 6 **CONTRATACIÓN DEL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL PRIMER SISAAD** se pueden dar por reproducidas aquí las alegaciones efectuadas al epígrafe anterior y, más en concreto, las siguientes:

- Que se limite a dos contratos el análisis de toda la contratación que conllevó el SISAAD entre 2006-2013, cuando ya he probado que hubo numerosas contrataciones en ese periodo, y que no supuso solo un gasto de 17 millones de euros sino de **más de 39 millones de euros**, unos 30 millones de diferencia con el gasto de 9 millones estimado por el Informe del IMSERSO de fecha 24 de octubre de 2016 y **25 millones más** que la inversión de 14 millones expuesta en el Anexo 16 del Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas.

- Que se centre el Anteproyecto en una sola empresa y no en las**, al menos, 5 empresas que se contrataron a tal fin desde 2006 a 2013**. Parecería que la diferencia de 30

millones de euros, puesta de manifiesto en el Informe del 24 de octubre de 2106, no tuviera importancia para esta fiscalización.

Por ello, **se solicita de nuevo que estas afirmaciones sean corregidas** a lo largo del texto del Informe definitivo.

Por otro lado, el Anteproyecto de informe sugiere que una pequeña discordancia de fechas evidenciaría "*una importante deficiencia de control por parte del IMSERSO*" (página 107). Se puede afirmar que nada más lejos de una falta de control, sino que estos casos de retraso de formalización suelen ser achacables a **problemas del adjudicatario** y no de la Administración, puesto que cuando se publica el anuncio es porque todo está listo para su formalización en el organismo público, pero **pueden suceder eventualidades en la empresa que la retrasen**. Por mucho control que exista, poco se puede hacer si la empresa adjudicataria tarda en completar la documentación requerida y proceder a la formalización. Ninguna repercusión económica se derivó de su retraso.

En relación con la **devolución de las facturas de la empresa nº 1** correspondientes a los meses de junio, julio y agosto de 2013 (**páginas 108 a 110**), cabe señalar a esta parte que:

- Según me señalan funcionarios públicos que en aquellos días ocupaban puestos técnicos en el IMSERSO, no consultados para la elaboración de este Anteproyecto, la devolución de tales facturas a la empresa nº 1 se debió a que la misma **no había culminado algunos trabajos relativos a la transferencia tecnológica**, fundamentalmente consistentes en que **no había entregado contraseñas de acceso al SISAAD**, solicitadas desde varios meses antes a la finalización del contrato, **ni los documentos o manuales de transferencia tecnológica** necesarios para su funcionamiento, que se le venían requiriendo desde, al menos, tres meses antes a la finalización de su contrato.

  El resto de los trabajos de soporte y mantenimiento correspondientes a esos meses sí que habían sido realizados.

- Esta **actitud desleal** para con su cliente, la Administración, por parte de la empresa nº1 parece que se venía manifestando desde que se hizo pública la adjudicación provisional del contrato 212/2013, que le resultó adversa, y se mantuvo así al menos durante el tiempo de duración del proceso de recursos interpuestos por ella, en todo su derecho, ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

- La minoración solicitada a la empresa nº 1 en sus facturas de esos meses **(pág. 109)** parece responder así a una **estimación** realizada respecto del posible perjuicio para el IMSERSO a causa de la ausencia de los entregables de contraseñas y transferencia tecnológica que faltaban por ser recibidos, salvando los trabajos de soporte y mantenimiento realizados.

- No existía, respecto del contrato 462/2012, "*una falta de diligencia, por parte del IMSERSO, sobre la ejecución, seguimiento y control de los servicios técnicos prestados al amparo de este contrato*", como se afirma en la **página 108**. Al contrario, **precisamente porque existió control y seguimiento de su ejecución se detectó la falta de cumplimiento de las obligaciones y documentos de transferencia tecnológica y contraseñas**.

- En concreto, resulta destacable que, como se ha mencionado ya, la empresa nº1 **se resistiera durante meses a la entrega de las contraseñas de acceso al SISAAD**, hasta el penúltimo día de la vigencia de su contrato, lo que demuestra no solo la actitud desleal de esta empresa para con su cliente, sino también **su voluntad de perpetuar la "cautividad tecnológica"** que ya advirtiera el propio Tribunal de Cuentas en su Informe nº 977 respecto de esta misma empresa nº 1.

- Más allá de lo que en ocasiones se pueda deducir del literal de un documento, Cuadro nº 21 de la página 109. entiendo que hace referencia a una posible **estimación** del esfuerzo que realizó el IMSERSO para atender el SISAAD durante el periodo de 10 semanas, del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013, en que no estuvo en vigor contrato alguno de mantenimiento, debido al retraso en la formalización del contrato 212/2012 como consecuencia de los dos recursos administrativos interpuestos por la empresa nº 1 ante el TACRC frente a la adjudicación provisional del mismo. **En ese periodo se realizó un esfuerzo especial por todos para minimizar interacciones y maximizar la atención al Sistema.**

  Se trata de un esfuerzo con medios propios ante una situación excepcional y en un tiempo determinado, no contradice este hecho puntual con la falta de medios propios para realizar el mantenimiento de una aplicación como ésta de forma continuada en el tiempo.

- Por tanto se aclara el posible error de que se pudiera "***haber generado un pago indebido de servicios***", como se afirma sin pruebas en la **página 110**. La empresa nº 1 **entregó la documentación restante** y, mediante su escrito de 17 de diciembre de 2013, demostró haber entregado todo lo requerido para la transferencia tecnológica del Primer SISAAD. Después de un proceso de comprobación, revisión y requerimiento de documentación de la empresa, por parte de los responsables del IMSERSO.

- A mayor abundamiento, **no pudo haberse producido un "*pago indebido de servicios*"** si los responsables técnicos del SISAAD desde el IMSERSO **comprobaron la veracidad de las alegaciones de la empresa nº1**, si **certificaron** los trabajos realizados, si **conformaron las facturas** y si fueron **fiscalizadas** de conformidad por la **Intervención Delegada**.

Por otra parte, el hecho de que existiera "*un período entre la finalización del contrato 462/2012 y el inicio del contrato 212/2013 (desde el 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013), durante el cual el mantenimiento y desarrollo del SISAAD no se realizó, aparentemente, bajo el amparo de ningún contrato*" **no es debido en absoluto a una "*falta de control ni previsión*" (pág. 111)**, sino que:

1. Fue la consecuencia en el calendario de la interposición de los dos recursos consecutivos, todo su derecho, en materia de contratación, por la empresa nº 1, ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, a los que ya nos hemos referido, que retrasaron en casi 3 meses las previsiones iniciales de adjudicación

definitiva y de formalización del nuevo contrato 212/2013. Y **así debiera expresarse en el Informe de fiscalización definitivo de ese Tribunal de Cuentas.**

2. Durante ese breve periodo de tiempo de 10 semanas se redujeron al mínimo posible las interacciones con el SISAAD y **no se produjo ninguna incidencia** reseñable.

3. La carta de la Subdirectora General de Planificación, Ordenación y Evaluación de fecha 7 de agosto de 2013 hubiera generado, de llevarse a cabo lo que proponía, una situación de ilegalidad en la prestación de servicios de la empresa nº1 más allá de la fecha de finalización de las prórrogas legales del contrato 462/2012, por lo que la Dirección General del IMSERSO **evitó, a la citada subdirectora, incurrir en esa irregularidad** y confirmó a la empresa nº1 la fecha que ya conocían de finalización de sus servicios contractuales. Estos hechos debieran narrarse más correctamente en el Informe de fiscalización definitivo en este sentido.

III.3.3. Coexistencia del contrato 462/2012 relativo al mantenimiento y adaptación de los sistemas que soportan el primer SISAAD con los primeros contratos relacionados con la planificación y desarrollo del segundo SISAAD (NSISAAD)

En este epígrafe III.3.3 (pág. 111) pareciera que el Anteproyecto de informe de fiscalización cuestiona la adopción de una **decisión estratégica, legal, justificada y fundamentada**, y sobre todo, **amparada también por el "principio de discrecionalidad técnica" de la Administración**, como fue la de desarrollar un nuevo SISAAD independientemente del anterior, al afirmar en la **página 112** que no estaba justificada *"la necesidad de la contratación de nuevos desarrollos del SISAAD al margen del contrato general de mantenimiento y adaptación del SISAAD en vigor (contrato 462/2012)"* y *"no se encontraría justificada la decisión de realizar los trabajos de desarrollo del segundo SISAAD a través de contratos independientes"*. Esta afirmación podría estar suponiendo una extralimitación que debiera ser corregida en el Informe de fiscalización definitivo, como se va a demostrar en los párrafos siguientes.

En primer lugar, en la misma **página 112** del Anteproyecto de informe se llega a afirmar que en el Estudio emitido por la empresa nº 6, sobre la plataforma Siebel y su uso en el SISAAD *"se plantearon dos alternativas: modificar el primer SISAAD o implantar uno nuevo a partir de una plataforma ya existente en una CA"*. Pues bien, ello no es cierto porque lo que plantea dicha empresa realmente son cuatro alternativas, y así lo expone en la página 56 de dicho Estudio:

"Vamos a presentar a continuación, los modelos de Sistemas de Información que podrían plantearse teniendo en cuenta tanto las necesidades actuales como la evolución futura del SAAD, enumerando las ventajas e inconvenientes de cada alternativa, así como su posible impacto económico en cada caso:

Hemos contemplado los siguientes escenarios posibles:

A. *Desarrollo desde cero de un nuevo Sistema de información.*

B. *Adopción de un COTS (Sistemas de Información diseñados como un "producto" para Servicios Sociales que permitan cierto grado de adaptación a los requerimientos de IMSERSO)*

C. *Adopción de un Sistema de Información desarrollado para la gestión de Servicios Sociales específicos y "a medida" para una determinada Agencia o Comunidad Autónoma (ASSET / Acelerador).*

D. *Evolución del aplicativo actual basado en Siebel 7 a la nueva versión Siebel Public Sector 8."*

Siguen a continuación de estas palabras las ventajas e inconvenientes técnicos que consideraron procedente exponer los autores de dicho Estudio.

A la vista de esas cuatro alternativas el IMSERSO adoptó, por el principio de discrecionalidad técnica, la legítima decisión política y estratégica de optar por el escenario A: "**Desarrollo desde cero de un nuevo Sistema de información**" y ello, entre otros, por los siguientes motivos:

- **Por el rechazo que causaba el SISAAD basado en SIEBEL en las CCAA** debido a su **rigidez** y sus numerosos **fallos** e incidencias. En términos generales la percepción de los usuarios del SISAAD era que el rendimiento del aplicativo había sido deficiente desde el mismo día de su puesta en producción. Así, solían expresar su malestar en varios sentidos:

  - Que la aplicación era muy lenta y había días en los que no se podía trabajar.
  - Que la aplicación se colgaba con frecuencia.
  - Que se producían fallos de rendimiento de los servidores.
  - Que se producían errores en la sincronización de las tabletas de los valoradores y pérdida de cierta información.
  - Que resultaba necesario introducir un número excesivo de datos
  - Que era necesario introducir datos en varias pantallas dentro de una misma opción cuando se podría simplificar su introducción.
  - Que el tiempo de respuesta se veía aumentado por el rendimiento tan deteriorado del primer SISAAD.

- **Por tratarse de una plataforma inadecuada**: El SISAAD basado en SIEBEL era un CRM (*Customer Relationship Management*) un Gestor de Relaciones con Clientes, muy usado en la empresa privada eso sí, pero totalmente inadecuado para la Administración y menos para los servicios sociales. En 2006 primaron, en la decisión de implantación, las capacidades de CRM y analíticas de la empresa nº 1 con Siebel en lugar de las capacidades de Gestión de procesos precisas para la tramitación de expedientes administrativos, en general, y de Servicios Sociales y de Dependencia, en particular. En otras palabras, la solución basada en Siebel no disponía en su momento de los módulos específicos para adaptarse a Servicios Sociales y a Dependencia. Su adopción fue un error cometido por los anteriores responsables del IMSERSO.

- **Por el alto nivel de "customización":** La personalización llevada a cabo para implantar el aplicativo de SISAAD en O.S. había sido excesiva, muchos módulos tuvieron que desarrollarse *ex novo* y en otros se detectaron e identificaron un alto número de objetos customizados e incluso módulos a medida que han derivado en:

  - Un alto número de errores, más de 9.000 documentados, en dicha implantación que afectaban principalmente al mantenimiento del Sistema y a su rendimiento.

- Mayor dificultad a la hora de incluir nuevas funcionalidades.
- Mayor necesidad de mantenimiento por parte del implantador
- Mayor dependencia del proveedor del software para proporcionar soporte (cautividad tecnológica)

- **Por su bajo rendimiento.** La infraestructura que estaba soportando tanto la aplicación de gestión como el sistema analítico del SISAAD debía ser reforzada con una ampliación del hardware existente de cara a mejorar el servicio, mejorar el rendimiento general del aplicativo y para seguir prestando servicio a las diferentes comunidades en el corto plazo.

- **Por el elevado coste de las licencias.** Uno de los principales problemas identificados de la implantación de Siebel era su elevado coste por licenciamiento: más de 11 millones de euros en 3 años. Teniendo en cuenta el alto grado de customización identificado se desprendía, además, que no se estaba haciendo un uso del aplicativo de acuerdo con el número de licencias incluido en el licenciamiento, ya que el número de licencias en algunos módulos era mayor del contratado o incluso existían módulos licenciados de los que no se estaba haciendo uso alguno.

- **Por el coste tan elevado de su mantenimiento.** El grado de customización identificado en el aplicativo tenía un impacto directo en el coste requerido para el mantenimiento de la plataforma, 4 millones de euros anualmente hasta 2012 y 2.000.000 euros en 2013, ya que se necesitaban conocimientos específicos de los desarrollos realizados para desplegar la funcionalidad requerida. Dado el estado del aplicativo y con un alto grado de madurez en su desarrollo, los costes destinados al mantenimiento de la plataforma deberían ser menores, pero no lo eran, produciéndose el sobrecoste que ya hemos señalado.

- **Por la falta de conocimiento interno de un producto propietario como SIEBEL.** Uno de los principales problemas lo constituía la falta de conocimiento acerca de la plataforma Siebel, sobre la que estaba construido el primer SISAAD, por parte de los empleados públicos, así como la excesiva "customización" de éste generaron una "cautividad tecnológica" que causaba una enorme dependencia en la gestión diaria y en la administración del aplicativo respecto de la empresa adjudicataria del contrato de soporte y mantenimiento del Sistema, con la consiguiente sensación de opacidad de su gestión, situación que queríamos revertir con un Nuevo SISAAD basado en software libre y fuentes abiertas, como así ha sido, y evitar de ese modo el control sobre el Sistema por un único proveedor de servicios, en línea con las recomendaciones del Consejo de Administración Electrónica dependiente, entonces, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (antiguo MAP).

Afirma el Anteproyecto de informe en la ya citada **pág. 112** que no estaba justificada *"la necesidad de la contratación de nuevos desarrollos del SISAAD al margen de dicho contrato general de mantenimiento y adaptación del SISAAD en vigor (contrato 462/2012)"*. Esto nos obliga a entrar en lo que dicen **los Pliegos** de dicho contrato, puesto que además de los problemas técnicos expuestos en el Estudio realizado por la empresa nº6, además de todos los

aspectos negativos del SISAAD expuestos más arriba y además de que, en el nivel político, las CCAA hacían llegar a los máximos responsables del Ministerio su malestar por este Sistema, la construcción de un Nuevo SISAAD basado en software libre y fuentes abiertas no tenía cabida alguna en un contrato de soporte y mantenimiento de un sistema propietario como SIEBEL y con unos equipos humanos de técnicos en SIEBEL que no tenían tecnológicamente nada que ver con Java, software libre y fuentes abiertas. Las tecnologías, conocimientos y capacidades son, entre ambos sistemas y paradigmas, como la noche y el día.

Desde hace años la AGE viene fomentado el uso del software libre para evitar lo que el Consejo Superior de Administración Electrónica denominó el "**síndrome del cliente cautivo**", al que ya nos hemos referido de pasada, que con frecuencia conduce a que ampliaciones o sustituciones de equipos en entornos propietarios, como SIEBEL, se hagan en unas condiciones de negociación muy desfavorables para la Administración. Ver a este respecto la "PROPUESTA DE RECOMENDACIONES A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO SOBRE UTILIZACIÓN DEL SOFTWARE LIBRE Y DE FUENTES ABIERTAS" formulada por el Consejo Superior de Administración Electrónica en junio de 2005[1].

De este modo, se encontraba **plenamente justificada y amparada la decisión política de un Nuevo SISAAD** desarrollado en software libre y fuentes abiertas y la de realizar los trabajos de desarrollo a través de contratos independientes del contrato 462/2012, por el principio de discrecionalidad técnica, ya que el objeto de estos nunca podría haberse incardinado entre las "*actividades no planificadas*" y los "*nuevos desarrollos*" previstos en la cláusula 3 del PPTP que rigió la contratación del expediente 462/2012, referido al alcance de los trabajos objeto del contrato, puesto que -como se ha señalado- los equipos humanos de este contrato eran técnicos en Siebel y los trabajos contratados eran sobre plataforma Siebel, mientras que con los expedientes 833/2012, 860/2012, 1253/2012 y 1256/2012 se buscaba construir desde cero un Nuevo SISAAD con equipos expertos en Java para su desarrollo con software libre y fuentes abiertas, tal y como preconiza la política tecnológica de la AGE para favorecer el abaratamiento de costes y la reutilización de los sistemas por distintos órganos, instituciones y Administraciones territoriales.

No hay que olvidar que **estábamos en 2012 y que la situación económica de la Administración se encontraba muy tensionada debido a la crisis financiera** que estaba atravesando el país.

En esta misma **página 112** se vuelve a afirmar que el desarrollo del primer SISAAD se realizó al amparo de un único contrato (el 166/2008), lo que ya se ha demostrado anteriormente como inexacto, porque esta afirmación oculta otros contratos de desarrollo previos y los gastos en capítulos tales como infraestructura, licencias y otros, con un coste de más de 39 millones de euros, excesivos para un SISAAD que no funcionaba y que no dejaba satisfecho a nadie. En este sentido, habría que tener en cuenta gastos, tales como:

- Adquisición de toda la infraestructura tecnológica que soportaba el Sistema de Información del SAAD.

[1] Ver: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:6f90beb0-4b87-4085-b5a0-dbda2d4bfe44/2005-Recomendaciones-software-libre-NIPO-326-05-044-3.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwiOnK-NmPfrAhWKFxQKHVABDfgQFjAAegQIARAB&usg=AOvVaw10xi17pW-_buh__t-PTraE

- Disponibilidad de los servicios de hosting y comunicaciones del acceso a las soluciones (front-office).
- Adquisición de los equipos móviles – tablet PC – para los valoradores.
- Adquisición de las licencias de O/S. CRM y O/S. Analytics. Elementos de base para la construcción de todas las aplicaciones que daban cobertura a la gestión del SAAD.

La afirmación de la pág. 113 del Anteproyecto de informe relativa a que "*con el desarrollo del NSISAAD mediante contratos independientes y de ejecución paralela al principal, este Tribunal considera que, además de no estar suficientemente justificado, por haber podido incardinarse los servicios contratados en los trabajos objeto del contrato 462/2012, tuvo una repercusión clara dando lugar a los defectos de transferencia tecnológica*", no es así, puesto que:

- ya se ha demostrado la justificación en los numerosos defectos y **fallos** del primer SISAAD y en la insatisfacción de sus usuarios (CCAA).

- **no se podían incardinar los nuevos servicios en el contrato 462/2012** puesto que estos estaban referidos al sistema propietario Siebel y los nuevos contratos requerían tecnología Java, software libre y fuentes abiertas

- la **ejecución paralela** es algo habitual en los proyectos tecnológicos, puesto que se construyen nuevas versiones y nuevos sistemas mientras siguen en funcionamiento los preexistentes.

- y, finalmente, no tuvo repercusión en la transferencia tecnológica, puesto que **el primer SISAAD siguió funcionando incluso con menor número de incidencias** que antes y sin la gravedad de las sufridas anteriormente, por ejemplo, la pérdida en 2011 de numerosos registros de los que solo se pudo recuperar el 70% de estos, citado en el Informe nº977/2013 del Tribunal de Cuentas.

Llama la atención que el Anteproyecto emita un juicio de valor sobre el alcance de estos trabajos cuando ha reconocido anteriormente carecer de los conocimientos técnicos adecuados para el análisis del contenido tecnológico de los contratos de informática. Entiendo que en el Informe definitivo debiera suprimirse éste y todos los juicios de valor no fundados en evidencias probatorias. Y se debiera contar con expertos en la materia o informes especializados.

III.3.4. Contratos formalizados para el desarrollo del segundo SISAAD (página 114)

El primero de los contratos formalizado con esta finalidad es el derivado del expediente 500/2012 *"Servicios para el estudio de la plataforma SIEBEL en SISAAD"*. Este contrato adjudicado a la empresa nº 6 mediante contrato menor (CM), por un importe de 16.520 euros (IVA incluido), tuvo como objeto la realización del *"Estudio de la plataforma Siebel en el SISAAD y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO"*, ya citado anteriormente.

Este contrato se realizó con pleno ajuste a la legislación vigente. Cuenta con los informes favorables preceptivos y no experimentó tacha de ilegalidad alguna. Fue ejecutado, cumplido, recepcionado, facturado y pagado correctamente.

Durante el periodo 2012-2016 este y todos los expedientes de contratación estaban instruidos correctamente y contenían toda la documentación correspondiente. Si en la actualidad hay alguna documentación no obrante en el expediente puede que sea responsabilidad de los posteriores y actuales responsables del IMSERSO.

Como se ha dicho ya en el capítulo anterior, en dicho Estudio no se proponen 2 sino 4 alternativas de actuación (ver pág. 56 del Estudio):

A. Desarrollo desde cero de un nuevo Sistema de información.

B. Adopción de un "producto" para Servicios Sociales que permita cierto grado de adaptación.

C. Adopción de un Sistema de Información desarrollado para la gestión de Servicios Sociales por alguna Comunidad Autónoma.

D. Evolución del SISAAD basado en Siebel 7 a la nueva versión Siebel Public Sector 8.

Se optó por la primera alternativa, el desarrollo desde cero de un nuevo Sistema de Información, como ya he quedado sobradamente justificado en páginas anteriores, por lo que en este punto también debieran corregirse, en el Informe de fiscalización definitivo, las erróneas afirmaciones del Anteproyecto.

En cuanto al procedimiento de petición de presupuestos en ningún momento se infringió lo establecido en el TRLCSP vigente en ese momento.

El Anteproyecto de informe realiza numerosas especulaciones y suposiciones, sin evidencia alguna, sin pruebas, bajo expresiones tales como "podría considerarse", "podría desprenderse", "pudiendo haber..." etc.

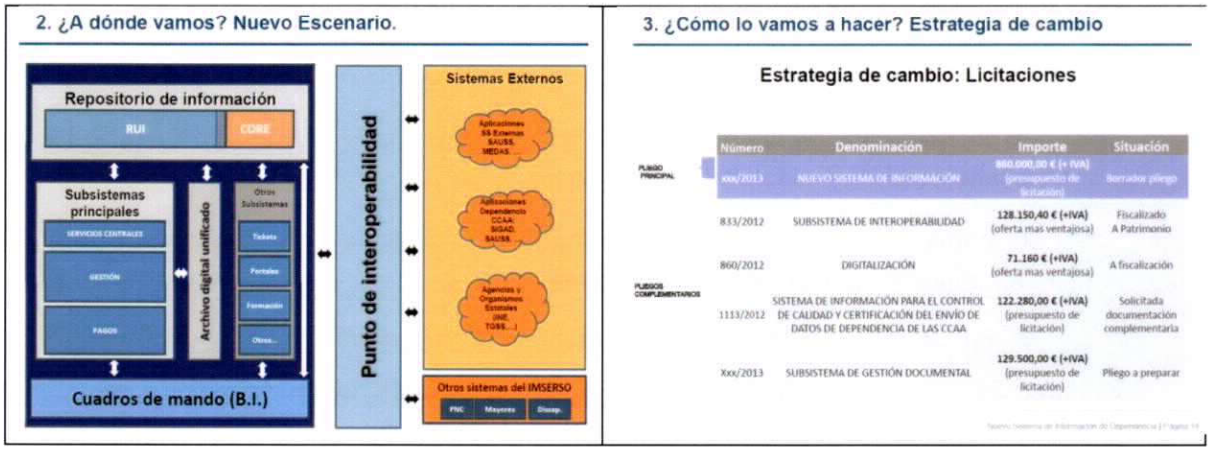
La finalidad de este contrato **era disponer de un primer estudio objetivo de situación del SISAAD y no la de "*acceder al código fuente*".** Esta afirmación que se realiza en la **pág. 117 del Anteproyecto debiera suprimirse por falta de evidencias o pruebas**. De hecho, el Estudio se realizó mediante entrevistas y solo conociendo el Sistema en la medida en que la Empresa nº1 permitió a la Empresa nº6 acceder a él y, en ningún caso, le permitió acceder a su código fuente.

El Anteproyecto vuelve a señalar reiterativamente que "*a diferencia del primer SISAAD, cuyo desarrollo se llevó a cabo bajo un único contrato de desarrollo y mantenimiento, el diseño e implantación de los módulos de esta nueva aplicación se efectuó mediante la formalización de distintos contratos, sin que conste documentación justificativa de esta decisión*", cuando ya se ha explicado en páginas anteriores que el desarrollo del primer SISAAD no se llevó a cabo en un único contrato, sino en una pléyade de contratos de desarrollo, mantenimiento, infraestructura y licencias con un coste de más de 39 millones de euros entre 2006 y 2013, para un Sistema que ni funcionaba ni satisfacía a sus usuarios.

Por otro lado, el hecho de que el Nuevo SISAAD se llevara a cabo mediante la formalización de distintos contratos –como el primer SISAAD- es perfectamente legal, evita que un único proveedor de servicios adquiera una posición de dominio y anticipa ya el espíritu de la nueva

Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público que promueve facilitar el acceso de las PYMES a la contratación pública, la división de los contratos en lotes y los sistemas adquisición centralizada. El hecho de que se desarrolle en software libre facilita que trabajen en él varias empresas.

En cuanto a la "*documentación justificativa de esta decisión*" de "*diseño e implantación de los módulos de esta nueva aplicación se efectuó mediante la formalización de distintos contratos*", aparece ya documentada en el "**PROYECTO DE NUEVO SISTEMA DE INFORMACIÓN DE DEPENDENCIA, Resumen ejecutivo, 22 de noviembre de 2012**", en el que se presenta un primer esquema del Nuevo SISAAD como un conjunto de Módulos, licitados separadamente.



Este diseño e implantación de los módulos del Nuevo SISAAD mediante la formalización de distintos contratos fue, como se ha dicho ya, una decisión política y estratégica adoptada legítimamente por el órgano competente, dentro del marco legal vigente, en un entorno de restricciones de gasto y de conveniencia de construcción progresiva de un Sistema informático muy complejo y sensible.

El desarrollo del Nuevo SISAAD se instrumentó principalmente a través de siete expedientes de contratación de servicios técnicos de carácter informático (833/2012, 860/2012, 1253/2012, 1256/2012, 936/2013, 939/2013 y 941/2013), **adjudicados a la oferta más barata**, y todos ellos correctamente tramitados de acuerdo con el TRLCSP vigente en ese momento, contando con todos los informes favorables necesarios del Servicio Jurídico Delegado Central, Intervención Delegada de la Seguridad Social en el IMSERSO, Comisión Ministerial de Informática, la entonces Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI) en su caso y, por supuesto, el Ministerio de Hacienda en lo que al sistema de adquisición centralizada se refiere.

El Anteproyecto de informe afirma en su **pág. 119** que los trabajos de desarrollo pudieron haberse incardinado en el objeto de los contratos 462/2012 y 212/2013, lo que puede resultar engañoso, y se explica puesto que:

- **El contrato 462/2012 tenía por objeto el mantenimiento del Primer SISAAD**, desarrollado en tecnología SIEBEL, y todas las referencias se realizaban a evolutivos en SIEBEL, lógicamente, y **no a desarrollos en otras tecnologías, como Java, ni software libre ni fuentes abiertas**. Las páginas del PPT se encuentran repletas de referencias a los componentes SIEBEL del Primer SISAAD.

- **El contrato 212/2013 tenía también por objeto el mantenimiento del Primer SISAAD, desarrollado en SIEBEL**, como se puede apreciar en el contenido Anexo del PPT, titulado elocuente "Descripción Sistema Actual", páginas 24 a 31 del PPT, en el que se describe el Primer SISAAD, sobre el que se tendría que desarrollar los trabajos de soporte y mantenimiento. Además, **era el único existente en esas fechas**.

Haber intentado desarrollar el Nuevo SISAAD "*incardinándolo*" en estos contratos, como sugiere el Anteproyecto de informe, hubiera resultado **exorbitante** al propio objeto de los citados contratos, así como a los conocimientos tecnológicos y capacidades de los equipos de trabajo y, generaría un volumen de trabajo no previsto en el presupuesto de los contratos, y por unos equipos humanos distintos y añadidos, que hubiera podido provocar la necesidad de un expediente de convalidación ante Consejo de Ministros por omisión de la función fiscalizadora, con un coste económico difícil o, incluso, imposible de controlar.

El Anteproyecto de Informe pone en tela de juicio en este punto, sin acompañar pruebas, las adjudicaciones a la empresa nº4, aun no siendo adjudicataria en todos los contratos, pero silencia que **las proposiciones económicas de este adjudicatario fueron las más ventajosas económicamente**, las más baratas como se ha dicho antes, en una baremación donde el criterio precio era el que más peso tenía, siempre valorable mediante **fórmulas objetivas**. En consecuencia, tratándose de la adjudicación a la oferta más baja **no cabe hablar de sobrecoste**. (**Anexo 10)**.

La utilización del sistema de contratación centralizada de bienes y servicios, al amparo del Acuerdo Marco 26/2011 es totalmente legal, contó con todos los informes favorables, incluido el Ministerio de Hacienda que es el poder adjudicador a través de su Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, estaba contemplada en el TRLCSP entonces vigente y se encuentra fomentada por la AGE como un método de **racionalización** de la contratación y supone un considerable acortamiento del tiempo de tramitación, por lo que **no existe vulneración de los principios de transparencia, concurrencia y de buena gestión, sino más bien todo lo contrario**: su utilización garantiza el cumplimiento de esos principios. Ver: https://contratacioncentralizada.gob.es/.

Todo este apartado del Anteproyecto de Informe se encuentra plagado de juicios de valor especulativos, carentes de pruebas y evidencias, por lo que debiera ser totalmente suprimido del Informe de fiscalización definitivo.

III.3.4.1. EXPEDIENTE 833/2012 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DESARROLLO DE UN SUBSISTEMA DE INTEROPERABILIDAD DEL SISAAD" (página 121)

Se dan por reproducidas aquí las alegaciones formuladas al epígrafe III.3.4 anterior y en especial:

- La tramitación de este expediente se realizó en todo momento dentro del marco **legal** existente en ese momento (TRLCSP) y **con todos los informes favorables necesarios**.

- Las afirmaciones del Anteproyecto constituyen tan solo **especulaciones** formuladas sin ningún fundamento ni evidencia probatoria.

- La ausencia actual de algún documento en el expediente de referencia no es achacable a quien esto suscribe, sino que podría serlo a los **posteriores o actuales responsables del IMSERSO**.

III.3.4.2. EXPEDIENTE 1253/2012 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SAAD" (pág. 124)

Se dan por reproducidas aquí las alegaciones formuladas en el apartado III.3.4 y se formulan además las siguientes:

- Durante mi responsabilidad como Director General del IMSERSO (2012-2016) **todos los expedientes de contratación estaban completos**, puesto que en caso contrario no se podrían haber adjudicado ni formalizado con la fiscalización de conformidad por la Intervención Delegada, ni hubieran contado con el informe favorable del Letrado del servicio Jurídico. La ausencia de algún documento en el expediente de referencia en la actualidad no puede ser achacable a quien esto suscribe, puesto que en los cuatro años transcurridos desde entonces podrían haberse extraviado, lo que no sería mi responsabilidad.

- Las **indicaciones de la Intervención Delegada eran asumidas inmediatamente** y se corregía lo indicado, salvo cuando las mismas se trataban solo de observaciones que no suponían impedimento, según la Intervención, para continuar con la tramitación.

- El Anteproyecto de informe lanza de nuevo juicios de valor **sin evidencia probatoria alguna**.

- Entre los criterios de valoración los de mayor peso porcentual eran las **fórmulas cuantitativas y objetivas**. El Anteproyecto de informe no cita que **la adjudicataria de este contrato presentó la oferta económica más ventajosa**, lo que puede constituir un auténtico ejercicio de parcialidad y manipulación.

- No consta a esta parte que las subcontrataciones comunicadas por las empresas a la Administración infringieran precepto legal alguno.

- No constan a esta parte los acuerdos privados que pudieran haber existido entre personas jurídicas ajenas a la Administración.

- La tramitación de este expediente se realizó en todo momento **dentro del marco legal vigente** en esas fechas (TRLCSP) y con todos los informes favorables necesarios.

- En la **pág. 128** del Anteproyecto del informe de fiscalización se **confunde el sistema de gestión de tickets, elaborado al amparo del contrato del contrato 1253/2012, con el sistema de gestión de proyectos del 939/2013**:

- **El objeto del primero de ellos, el de gestión de tickets, va dirigido a la constancia, control y seguimiento de las incidencias** de funcionamiento del SISAAD reportadas por los usuarios del mismo en las CCAA o en el propio IMSERSO.

- **El objeto del segundo**, el de gestión de proyectos, fue totalmente distinto: se encontraba dirigido a **gestionar correctamente la gobernanza de la cartera de proyectos que conforman el Nuevo SISAAD**.

Por lo tanto, ambos objetos nada tienen que ver entre sí, lo que **justifica** sobradamente su contratación por separado.

- Igualmente **confunde el objeto del 1253/2012 relativo a la explotación estadística de los datos de Dependencia, con el objeto del 941/2013: desarrollar un nuevo sistema estadístico para el Nuevo SISAAD**. De nuevo, ambos objetos no tienen nada que ver entre sí.

- En las **páginas 129 y 130** del Anteproyecto de informe se vuelven a reiterar especulaciones, y sin ninguna prueba, que ya han sido sobradamente contestadas más arriba (como ausencias actuales de documentación no imputables a esta parte, utilización del sistema de adquisición centralizada para la racionalización y agilidad de la contratación, etc.) y, como ya se ha alegado anteriormente, todos los contratos celebrados en el periodo 2012-2016 fueron legales de acuerdo con la legislación vigente (TRLCSP), obtuvieron todos los informes favorables necesarios, sin que en ningún momento se produjera alteración alguna del procedimiento de contratación pública.

III.3.4.3. CONTRATACIÓN DE OTROS SERVICIOS TÉCNICOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO RELACIONADOS CON EL SISAAD (EXPEDIENTES 860/2012 Y 1256/2012) Pág. 130.

El Anteproyecto de informe vuelve reiteradamente a lanzar dudas por la adjudicación de estos dos contratos, 860/2012 y 1256/2012, a la empresa nº4, **cuando sus ofertas eran las más ventajosas económicamente**, las más baratas, que el criterio Precio era el de mayor peso porcentual, superior al 51%, y que, por tanto, fue la empresa que obtuvo la mayor puntuación en este criterio valorado con fórmulas objetivas.

Por otro lado, que una misma empresa ejecute simultáneamente 3 contratos es algo **habitual** en las Administraciones Públicas, por ejemplo, en los contratos por lotes, cuando un mismo licitador obtiene varios lotes, los cuales se formalizan y ejecutan como distintos contratos.

- Con respecto a lo afirmado a propósito del **expediente 860/2012** "*Contratación de servicios informáticos para el diseño, desarrollo e implantación de un sistema centralizado de extracción de información relevante procedente de los expedientes de la dependencia*", adjudicado por un importe de 86.103,60 euros y cuyo contrato fue formalizado el 3 de diciembre de 2012, conviene realizar las siguientes alegaciones:

  - El IMSERSO consideró inicialmente, como era lógico, si el objeto de este contrato tendría cabida dentro del expediente 462/2012, en vigor durante este periodo. Sin embargo, estudiados en detalle los Pliegos que regían el contrato, juntamente con

la empresa nº1 adjudicataria de este, no se acabó de encontrar el engarce en este expediente y la posible cobertura de los nuevos trabajos requeridos, por lo que finalmente se consideraron exorbitantes al objeto del contrato 462/2012.

- Ante esta situación el IMSERSO no tuvo más remedio que optar por la convocatoria de la licitación 860/2012, a la cual entre las ocho empresas invitadas se incluyó, lógicamente, a la empresa nº1 adjudicataria del contrato 462/2012.

- Nuevamente el Anteproyecto de informe de fiscalización no cita que el contrato se adjudicó a la empresa que presentó la oferta económica más favorable, es decir, la más barata.

- Como ya se ha manifestado, el Anteproyecto emite un juicio de valor sobre la calidad o no de unas propuestas técnicas cuando ha reconocido anteriormente carecer de los conocimientos técnicos adecuados para el análisis del contenido tecnológico de los contratos. Entiendo que en el Informe definitivo debiera suprimirse éste y todos los juicios de valor similares no fundados en evidencias probatorias.

- Y como también ya se ha señalado anteriormente, los expedientes de contratación se encontraban completos durante mi mandato: en caso contrario no se podrían haber formalizado los contratos ni abonado lo facturado. La ausencia actual de algún documento será exigible a posteriores o actuales responsables del IMSERSO.

- En relación con el **expediente 1256/2012** "*Contratación de servicios de análisis y desarrollo de* un *sistema de información para el control de calidad y envío de datos de dependencia de las Comunidades* Autónomas", adjudicado por un importe de 144.473,03 euros y formalizado el 8 de mayo de 2013, procede efectuar las siguientes alegaciones:

  - El Anteproyecto de informe afirma **que hubiera resultado más aconsejable** incluir el diseño de este subsistema en el objeto del contrato 1253/2012, pero eso no sería correcto puesto que **el objeto del contrato 1253/2012 era el desarrollo e implantación de un Nuevo SISAAD, el Segundo SISAAD, mientras que el objeto del contrato 1256/2012 versaba sobre el Primer SISAAD**.

  - En efecto, el Informe de fiscalización nº 977 del Tribunal de Cuentas recogía entre sus Recomendaciones la del establecimiento de una **certificación** periódica con los datos mensuales de Dependencia. Por ello, el objeto del contrato 1256/2012, sin poder esperar a que estuviera finalizado el Nuevo SISAAD, era la construcción de un **sistema de control de la veracidad de los datos** que estaban comenzando a ser certificados por las CCAA mensualmente.

  - El sistema contratado estaba **referenciado al Primer SISAAD**, no al **Nuevo SISAAD que aún no se había comenzado a desarrollar con el contrato 1253/2012**.

- El contrato fue tramitado legalmente, contaba con toda la documentación e informes preceptivos sin la cual no hubiera podido ser formalizado ni abonado tras su entrega. Los certificados de las CCAA se emitieron y controlaron.

- La ausencia actual de documentación será responsabilidad de los posteriores o actuales responsables del IMSERSO.

III.3.4.4. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS DE CARÁCTER INFORMÁTICO RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE SUBSISTEMAS DEL SEGUNDO SISAAD (EXPEDIENTES 936/2013, 939/2013 Y 941/2013) Página 132.

Estos tres expedientes fueron adjudicados a tres empresas distintas que presentaron respectivamente las ofertas económicas más ventajosas para la Administración, las más baratas.

Afirma el Anteproyecto de informe en su **pág. 133** que no encuentra "*ninguna razón que pueda justificar la contratación independiente del objeto de estos contratos al margen del contrato general de desarrollo del segundo SISAAD (expediente 1253/2012) o su falta de inclusión dentro del objeto del contrato general de mantenimiento y adaptación del segundo SISAAD (expediente 212/2013)*" para, inmediatamente después, reconocer que "*debido al carácter técnico de estos contratos y a la imposibilidad de analizar la metodología y tecnología de los sistemas desarrollados*, ***este Tribunal no puede determinar con exactitud la existencia de duplicidad en el objeto de estos contratos***", con lo que, con esta frase, entiendo está contestada la objeción.

No obstante, ya hemos explicado más arriba el porqué de no incluir este tipo de contrataciones en los contratos generales referidos que, sucintamente, se debe a dos **motivos**:

- Por un lado, porque **el objeto del contrato 212/2013 es el mantenimiento del Primer SISAAD**, no del "segundo SISAAD" como erróneamente se cita en el Anteproyecto", por lo que está limitado a dar soporte a un SISAAD desarrollado en un sistema "propietario" denominado SIEBEL, **mientras que con estos tres contratos se busca realizar desarrollos en software libre y fuentes abiertas**.

- Por otro, porque **el contrato 1253/2012 no había contemplado en su objeto el desarrollo de estos trabajos**.

Las correlaciones que cree encontrar el Anteproyecto de informe entre unos objetos y otros no lo son tales, porque como ya se ha indicado en capítulos anteriores:

- **No existe correlación entre los contratos de "tickets de servicio" y de "gestión de proyectos".** Los tickets de servicio del 1253/2012 son las incidencias que abren los usuarios cuando se encuentran con algún problema en el Sistema y desean que desde el IMSERSO se les solucione, mientras que la gestión de proyectos del 939/2013 va dirigida a la correcta gobernanza, control y seguimiento de todos los proyectos que integran el macroproyecto de construcción de un Nuevo SISAAD. La "gestión de incidencias" que se menciona en este último se refiere a los posibles retrasos en la marcha de los proyectos, imponderables que puedan surgir en la programación

informática, posibles descoordinaciones que puedan suceder entre las empresas que trabajan, etc.

- **La memoria justificativa del expediente 212/2013** ("*Servicios técnicos para el soporte, mantenimiento y adaptación de los sistemas y aplicaciones que soportan el SISAAD*") **estaba referida al soporte del Primer SISAAD en Siebel**, por lo que en ella nunca podría tener cabida el desarrollo de los subsistemas objeto de los expedientes 936/2013, 939/2013 y 941/2013, nuevos desarrollos que **nada tenían que ver con la tecnología SIEBEL**.

En las **págs. 135 a 139** el Tribunal de Cuentas expone una serie de supuestas inconsistencias entre fechas de documentos de empresas y fechas de contratación, respecto de los siguientes expedientes:

a) **Contrato 936/2013**. Esta parte tiene que reiterar que todas las actuaciones de contratación efectuadas, también estas, lo fueron en el marco de la legislación vigente sin infringir los preceptos del TRLCSP y contando con todos los informes favorables de los correspondientes órganos de control. Las fechas que se citen en posibles documentos de una empresa privada no son responsabilidad de quien esto suscribe.

   No consta a esta parte la realización de trabajos previos a su contratación.

b) **Contrato 941/2013**. El "*Subsistema de explotación estadística de la información*", fue desarrollado mediante el contrato 1253/2012.

   Por el contrario, el objeto del contrato 941/2013 fue el desarrollo de un cuadro de mando, con la plataforma *WebFocus 8.0*, para la realización de analíticas, gráficos, cruces de datos y representaciones comparativas, con los datos estadísticos obtenidos del Nuevo SISAAD con el subsistema de explotación estadística mencionado anteriormente, extremo este no contemplado en el contrato 1253/2012.

   Hay que señalar que la herramienta *WebFocus* estaba siendo utilizada ya en el IMSERSO antes de 2012, en la gestión del Plan de Calidad corporativo, así como en la gestión del Directorio del Instituto. Además, se siguió utilizando en otros trabajos distintos al SISAAD, como en el Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales (https://seiss.imserso.es). Era por tanto una herramienta corporativa previa, ajena e independiente del Proyecto de Nuevo SISAAD.

   Por ello se puede afirmar que en ningún momento se produjo una alteración del procedimiento de contratación pública. Las dudas vertidas por el Anteproyecto carecen de pruebas y son **especulaciones que debieran suprimirse del Informe definitivo. Todo el expediente se tramitó dentro de los límites legales del TRLCSP y contaba con todos los informes favorables necesarios de los correspondientes organismos de control.**

   Como ambas empresas, contratada y subcontratada, se encontraban ya trabajando para el IMSERSO, y continuaron haciéndolo en otros proyectos, este hecho ha podido inducir a error al Tribunal al considerar la fecha de comienzo y finalización de los trabajos de este contrato. No obstante, los trabajos del contrato 941/2013 se ajustaron al periodo

de vigencia del contrato suscrito con el IMSERSO. De otra forma, no hubiera obtenido los informes favorables para su recepción y abono.

Los trabajos de análisis estadístico que se realizaban por el IMSERSO en el SISAAD no vulneran la LOPD, puesto que se trabajaba con **datos anonimizados** y no con datos personales o microdatos.

Todos los accesos, que **nunca fueron a datos personales sino a datos estadísticos**, tenían amparo contractual.

El Anteproyecto de informe realiza, es este epígrafe como en los anteriores, **afirmaciones no basadas en pruebas** que debieran ser suprimidas en el Informe definitivo.

c) **Contrato 939/2013**. Tuvo por objeto el desarrollo de un sistema de gestión de proyectos en el ámbito de la autonomía y la atención a la dependencia que agilizara y aportara el control necesario para la ejecución del plan de actuaciones de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) del SAAD basado en la plataforma "*Redmine*".

Como los anteriores contratos, se tramitó dentro del marco de la legislación vigente: TRLCSP de 2011, contando con todos los informes favorables de los correspondientes órganos de control. El resultado fue entregado y recepcionado, de no haber sido así no se pudiera haber abonado.

Si en la actualidad el IMSERSO carece de algún documento, ello pudiera ser atribuible a los posteriores o actuales responsables del mismo, puesto que **en el periodo 2012-2016 de mi responsabilidad, nadie me trasladó ni comunicó que los expedientes no estuvieran debidamente custodiados con su documentación**.

III.3.5. Contratos formalizados para el mantenimiento y adaptación del segundo SISAAD y el desarrollo de un tercer SISAAD (Página 139)

En la **pág. 139** se afirma que "*el IMSERSO contrató adicionalmente, al margen del expediente general de mantenimiento del SISAAD (expediente 212/2013), el mantenimiento de dos de los subsistemas de esta aplicación (subsistema de interoperabilidad –expediente 247/2014- y subsistema de gestión de proyectos –expediente 704/2016-)*", lo que muestra otra vez que el Anteproyecto no refleja lo que realmente es. **El sistema de gestión de proyectos no es un subsistema del SISAAD, sino que –como ya se explicó muy bien más arriba- es independiente del SISAAD**, encontrándose dirigido a la buena gobernanza y el control y seguimiento de los proyectos que conforman toda la cartera de proyectos del Nuevo SISAAD, para que cumplan sus plazos, ejecuten los trabajos en el tiempo previsto y se puedan resolver fácilmente los problemas que surjan en sus desarrollos. Por ese motivo se tenía que contratar separadamente.

En la **pág. 140** el Tribunal de Cuentas pone de manifiesto una supuesta "***cautividad tecnológica*** *existente en el IMSERSO*" con respecto a la empresa nº5, originada presuntamente "*desde el año 2012*". Esta afirmación debe ser corregida en lo que respecta, al menos, al periodo **2012-2016**, puesto que:

- Desde mi incorporación al IMSERSO en el año 2012 fue un objetivo fundamental que no existiera "cautividad tecnológica" en el Nuevo SISAAD, como ya ha sido reiteradamente expuesto en páginas anteriores de estas alegaciones. Por ello se tomó la decisión de desarrollar un Nuevo SISAAD desde cero en fuentes abiertas y software libre, en línea con las recomendaciones de la AGE, por ello en la actualidad es imposible que exista cautividad tecnológica respecto a ninguna empresa, porque todas pueden desarrollar en software libre y fuentes abiertas.

- Todos los códigos fuente de las aplicaciones desarrolladas y la documentación técnica correspondiente se actualizaron en el reposito SVN del Área de informática del IMSERSO.

- Todas las empresas que desarrollaron el Nuevo SISAAD desde 2012 al 2016 así lo hicieron, **Todas menos una**, la empresa nº 6, que se negó a entregar, a quien correspondiera, las "librerías", como se cita en otro lugar de estas alegaciones, **aduciendo ser de su propiedad**, lo que provocó que el IMSERSO tuviera que realizar una nueva versión del Módulo de Comunidades Autónomas, **para evitar esa "cautividad tecnológica"** respecto de la empresa nº6, totalmente desarrollado ya en software libre y fuentes abiertas, el Módulo GCA2, que el Anteproyecto denomina, erróneamente, como Tercer SISAAD.

- De 2012 a 2016 nunca se adjudicó ningún contrato a la empresa nº5, lo que debe justificar por sí solo el suprimir la expresión referida**. Ni hay cautividad tecnológica en software libre, ni por tanto, se puede afirmar que se originara en 2012**, porque al menos en el periodo 2012-2016 en el que dirigí el IMSERSO, como se ha dicho, se trabajó para que no exista esa cautividad.

III.3.5.1. SERVICIOS TÉCNICOS DE MANTENIMIENTO Y ADAPTACIÓN DEL PRIMER SISAAD EFECTUADOS EN EL PERIODO DE 1 SEPTIEMBRE A 15 DE NOVIEMBRE DE 2013 (Página 141)

El primer párrafo de este epígrafe está redactado de forma que parece dar a entender que el Director General del IMSERSO expulsó del mismo a técnicos y a su empresa "*ordenando la inmediata salida de esta entidad*", mientras lo que sucedió fue simplemente que **la empresa nº 1 finalizó su contrato y no había posibilidad legal alguna de prorrogarlo más, sin incurrir en una ilegalidad**, como ya se ha expuesto en las alegaciones al epígrafe III.3.2 más arriba, por lo que ese primer párrafo del epígrafe III.3.5.1 debiera redactarse de forma más clara, objetiva e imparcial.

Que la actual Dirección General del IMSERSO certificara la imposibilidad de justificar cómo se llevaron a cabo estos servicios durante el precitado periodo del 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2013 no quiere decir que existiera alguna ilegalidad o irregularidad en el mismo. Al contrario, si se consiguió durante ese periodo que "*se llevaran a cabo las tareas para la liquidación de dos nóminas del nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO*" (página 142). En dicho periodo, de apenas 75 días, 10 semanas, me consta que **se limitaron al mínimo las interacciones con el SISAAD** reduciéndolas todo lo que se pudo y que se realizaron esfuerzos

extraordinarios por parte de todo el personal del IMSERSO para que el SISAAD siguiera funcionando.

III.3.5.2. EXPEDIENTE 212/2013 "CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS DE MANTENIMIENTO Y ADAPTACIÓN DE LOS SISTEMAS QUE SOPORTAN EL SAAD" (Página 142)

La forma de redacción de este capítulo, y casi de todo el Anteproyecto, intenta transmitir **una tensión que no me consta que en modo alguno existiera en la realidad.**

En efecto, en la **pág. 142** afirma que la *"licitación y adjudicación de este contrato resultó muy controvertida"*:

- En primer lugar, dice que fue controvertida por la exclusión de la oferta de una empresa, cuando en la realidad de la gestión administrativa se producen exclusiones de empresas en los procedimientos de contratación todos los días y, por otra parte, la empresa excluida no recurrió el acuerdo de exclusión, por lo tanto, no hubo controversia.

- Y, en segundo lugar, afirma que *"por la interposición de dos recursos"*, cuando resulta que el ejercicio por los licitadores de su derecho a presentar recurso en materia de contratación ante el TACRC se ha convertido, desde su creación, en algo habitual y frecuente, baste comprobar las memorias de actividades del TACRC y las numerosas resoluciones que emana.

Al respecto de lo manifestado en este Epígrafe III.3.5.2 del Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas, cabe destacar que:

- El hecho de que la exclusión de la UTE n.º 5 del proceso de licitación no significara que las empresas n.º 4 y 5 dejaran de prestar servicios relacionados con el SISAAD, no se debió a que existiera "cautividad tecnológica" (**pág. 143**), lo que ya ha sido razonado en párrafos anteriores que existiera en el periodo 2012-2016 por los desarrollos en software libre y fuentes abiertas, sino por el mero hecho de que la empresa n.º 4 estaba contratada, o en periodo de garantía, por el IMSERSO y la nº5 parece ser que era su subcontratista. **El Informe definitivo debiera suprimir de su texto esa afirmación**.

- Que durante un periodo de dos meses y medio no se encontrara en vigor un contrato de mantenimiento no implica la posible "inseguridad **técnica**", pues se vio solventada con un adecuado plan de riesgos, como ya se ha señalado, basado en **minimizar las interacciones con el SISAAD a lo meramente imprescindible**, poco más allá de dos nóminas mensuales de nivel mínimo, y un esfuerzo extraordinario de todos.

- En cuanto al posible motivo de la modificación del contrato 212/2013, incluir supuestos trabajos imposibles de prever inicialmente, el Anteproyecto se pronuncia diciendo que *"esta modificación del contrato **pudo** venir motivada por..."* (**pág. 146**) lanzando sospechas sin ninguna prueba. No estuvo motivada por ello. **Por tanto, debieran suprimirse, en el Informe definitivo, tal afirmación, si se carece de evidencias probatorias**.

- Esta modificación se tramitó **de acuerdo con el marco legal entonces vigente** del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y contó con todos los informes favorables preceptivos de los correspondientes órganos de control, porque no tenía cabida en la redacción inicial del Pliego (**pág. 146**).

- Además, hay que referirse a la parte del objeto del contrato que se ejecutó mediante la subcontratación de las empresas n º 5 y n º 6. Como ya se ha indicado anteriormente, las subcontrataciones de empresas se realizaron dentro del marco legal vigente (TRLCSP). Sobre los acuerdos entre privados que se recogen en el Anteproyecto no corresponde pronunciarse a esta parte.

- Conviene destacar en este punto que en el periodo 2012-2016 no se produjo prestación de servicios técnicos por personal externo en la sede del IMSERSO sin amparo contractual (**pág. 147**), o sin amparo del plazo de garantía de un año de los trabajos realizados, periodo en el cual los adjudicatarios estaban obligados a atender las peticiones del IMSERSO que fueran procedentes, so pena de incautación de fianzas o garantías definitivas, tal y como preveían los Pliegos de contratación. En ese periodo no se vulneró la normativa en materia contractual ni se conculcó la LOPD.

- En la **pág. 148** el Anteproyecto insiste en la existencia de un Tercer SISAAD, confundiendo una mera evolución del Módulo de Gestión por Comunidades Autónomas, desde la versión GCA1 a la versión GCA2, como ya se ha explicado. Extremo éste que debiera ser corregido a lo largo de todo el texto del Informe definitivo, porque en ningún momento, al menos de 2012 a 2016, se contrató un Tercer SISAAD, ni hubo intención de desarrollar un Tercer SISAAD, ni reescribir una parte de un subsistema es equivalente a todo un nuevo SISAAD.

El Anteproyecto de informe dedica varias páginas **(págs. 148 y ss.)** a describir **la versión unilateral de la negativa de la empresa nº 6 a entregar las "librerías" que le fueron requeridas**. Al respecto, cabe recordar que:

- La decisión del IMSERSO de elaborar un Nuevo SISAAD en software libre y fuentes abiertas para evitar la cautividad tecnológica y dependencia de un proveedor, se veía totalmente frustrada por la negativa de la empresa nº 6, largamente mantenida, a entregar tales librerías, **según informaba el personal técnico del IMSERSO**.

- El Módulo GCA es usado a diario como sistema de gestión propio por la Direcciones Territoriales del IMSERSO en Ceuta y Melilla, incluso en la actualidad continúan "enganchadas" al Módulo GCA, es decir, utilizándolo on line como sistema de carga de expedientes en el Repositorio Unificado de Información por carecer de sistema de gestión propio, las siguientes CCAA:

    - Andalucía
    - Asturias
    - Canarias

- La intención del IMSERSO era colocar el Módulo GCA, como así se realizó más tarde **el 28 de noviembre de 2016**, a disposición de las Comunidades Autónomas en el CTT de la

AGE, "Centro de Transferencia de Tecnología" (http://administracionelectrónica.gob.es/ctt), para que aquellas CCAA que libremente lo desearan pudieran descargárselo gratis, estudiarlo, conocerlo, replicarlo, adaptarlo a sus necesidades, etc.. Se lo descargaron varias CCAA:

- Aragón
- Castilla-La Mancha
- Andalucía
- Islas Baleares
- La Rioja

- El Módulo GCA2, bajo el título "**Gestión de Expedientes de Dependencia de Ceuta y Melilla**" se encuentra ubicado en el Centro de Transferencia de Tecnología, lo que demuestra el cumplimientpo del art. 157.3 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, en la siguiente dirección: https://www.administracionelectronica.gob.es/ctt/gca2.



- Las CCAA que lo hayan adaptado para su uso diario como sistema de gestión, al ser software libre, evitan así el gasto en un nuevo Sistema de Gestión de la Dependencia y la cautividad tecnológica (algo similar a lo que en estos días se está haciendo desde la AGE con la App Radar-COVID), ahorrándose el gasto de sendos Sistemas nuevos, gestionando de este modo eficientemente los fondos públicos y dando cumplimiento al art. 157.3 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

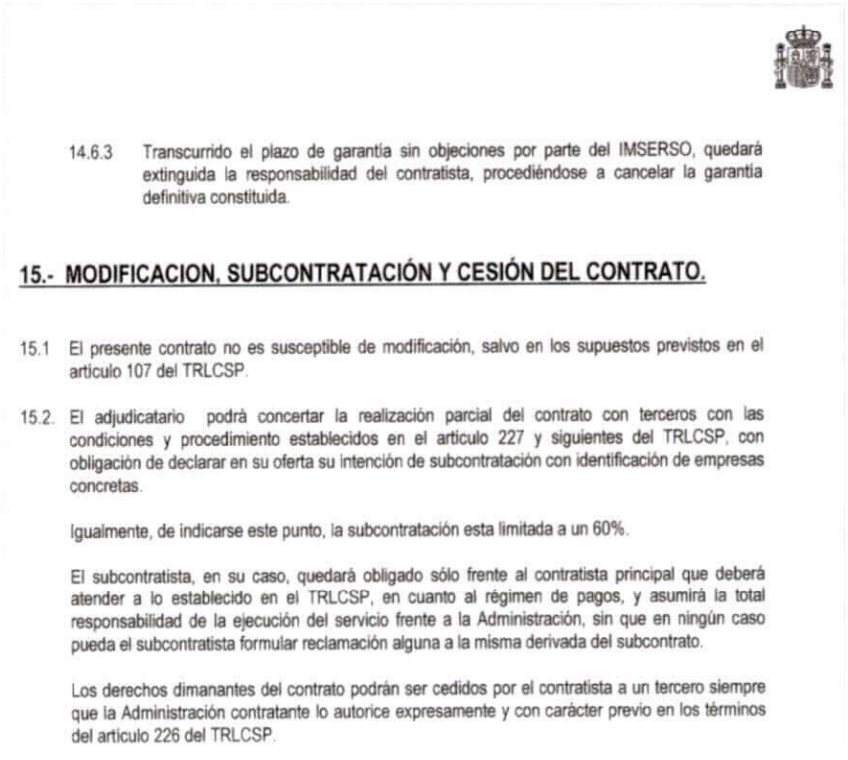
- La necesidad de liberar al Módulo GCA de las "librerías" propietarias utilizadas por la Empresa n.º 6 constituía, además, un **imperativo derivado de la exigencia reglada por el CTT, Centro de Transferencia de Tecnología de la AGE,** para subir al mismo una

aplicación informática en software libre y fuentes abiertas y poder ser entregada a otras Administraciones Públicas para su uso o adaptación.

- Entiendo que, aunque la empresa nº6 hubiera entregado las "librerías" propietarias, al no ser software libre y de fuentes abiertas tendría que haberse reescrito en todo caso el Módulo GCA para poder cumplir con los requerimientos del CTT.

- Sin embargo, **las librerías propietarias de la empresa n.º 6 impedían la implementación de esta estrategia** pudiendo convertir a las CCAA que lo descargaran un "cliente cautivo" de la empresa n.º 6. Las "librerías" debían ser entregados por la empresa n.º 6 a quien la contrató, es decir, la empresa n.º 5, porque no existía contrato del IMSERSO con la empresa n.º 6, sino con la UTE n.º 1 y de ésta con la empresa n.º 5.

- Considero que, bajo la vigencia del TRLCSP de 2011, las **obligaciones de los subcontratistas** se establecían con el contratista principal y no con la Administración. De este modo, la relación del IMSERSO se establecía únicamente con el adjudicatario del contrato, en este caso, con la UTE nº1, tal y como establecían en todos los contratos los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, también en el contrato 212/2013: "***el subcontratista, en su caso, quedará obligado sólo frente al contratista principal.... Y asumirá la total responsabilidad de la ejecución del servicio frente a la Administración, sin en ningún caso pueda el subcontratista formular reclamación alguna a la misma derivada del subcontrato***".



14.6.3 Transcurrido el plazo de garantía sin objeciones por parte del IMSERSO, quedará extinguida la responsabilidad del contratista, procediéndose a cancelar la garantía definitiva constituida.

15.- MODIFICACION, SUBCONTRATACIÓN Y CESIÓN DEL CONTRATO.

15.1 El presente contrato no es susceptible de modificación, salvo en los supuestos previstos en el artículo 107 del TRLCSP.

15.2. El adjudicatario podrá concertar la realización parcial del contrato con terceros con las condiciones y procedimiento establecidos en el artículo 227 y siguientes del TRLCSP, con obligación de declarar en su oferta su intención de subcontratación con identificación de empresas concretas.

Igualmente, de indicarse este punto, la subcontratación esta limitada a un 60%.

El subcontratista, en su caso, quedará obligado sólo frente al contratista principal que deberá atender a lo establecido en el TRLCSP, en cuanto al régimen de pagos, y asumirá la total responsabilidad de la ejecución del servicio frente a la Administración, sin que en ningún caso pueda el subcontratista formular reclamación alguna a la misma derivada del subcontrato.

Los derechos dimanantes del contrato podrán ser cedidos por el contratista a un tercero siempre que la Administración contratante lo autorice expresamente y con carácter previo en los términos del artículo 226 del TRLCSP.

- La actitud obstruccionista de esa empresa n.º 6 provocó, según me informaron, un **retraso** en los planes de puesta a disposición de las CCAA del Módulo GCA y la necesidad de desarrollar una versión GCA2, además de un daño al interés general.

- Según me informan, nunca fueron entregadas dichas librerías puesto que hubieran tenido su entrada en el **repositorio SVN de fuentes de aplicaciones** del Área de Informática del IMSERSO, anteriormente citado.

  En definitiva, no me consta que el IMSERSO recibiera nunca las "librerías" citadas, a pesar de la reiteración de las peticiones durante el año 2015, ni la empresa n.º 5 con quién tenía contrato la empresa nº 6. Esa actitud causó perjuicio a los intereses generales al intentar forzar una situación de dependencia de sus desarrollos a las CCAA utilizando al IMSERSO.

- Llama la atención las referencias expresas a solo dos empleados públicos al afirmar el Anteproyecto en la **pág. 150** que "*los mismos representantes del IMSERSO (…) que decidieron la salida inmediata del personal de la empresa nº 6 se negaron a recepcionar los mencionados códigos fuente*", cuando en la carta remitida al Director General está a tres.

  Entiendo que lo lógico hubiera sido que los códigos fuente fueran entregados por la empresa n.º 6 a su cliente, la empresa n.º 5, por lo que tales afirmaciones, **sin soporte documental probatorio**, llaman la atención por ser la primera vez en el texto que se mencionan dos cargos del IMSERSO.

  En efecto, en todo el Anteproyecto se anonimizan las empresas, no se citan las personas que firman los expedientes, los documentos, los pliegos, etc., y, **sin embargo, aquí sí que se mencionan dos personas que ocupaban sendos puestos de trabajo del IMSERSO**, lo que parece un poco extraño y contradictorio con la filosofía del Anteproyecto. Además, **no se han contrastado las afirmaciones de la empresa nº 6 con las personas citadas**, con las tres citadas en su carta.

  Por otro lado, corresponde a la Administración la **aprobación de los integrantes de los equipos de trabajo en los contratos**, como se recoge en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, como en este caso en el que los representantes de la Administración solicitaron de la UTE nº1 el **cambio de algunos de los integrantes de los equipos de trabajo**, algo totalmente legal, legítimo y habitual en el desarrollo de proyectos.

  Por todo ello, se solicita la supresión del párrafo completo en el Informe definitivo, en especial, por no corroborar la versión de la Empresa nº6 con dos personas citadas expresamente.

- Afirma el TCU en su Anteproyecto que "*estos hechos han sido corroborados, por este Tribunal, mediante la revisión de los siguientes documentos*":

  a) "***Escrito dirigido (el 9 de febrero de 2016) por la empresa nº 6 al Director General del IMSERSO***".

No parece correcto afirmar que el TCU haya "corroborado" los hechos expuestos en el escrito de la empresa nº 6, pues para "corroborarlos" **tendría que haberlos sometido al contraste con lo que pudieran haber afirmado las dos personas citadas anteriormente, y la otra tercera citada en el escrito**. De manera que lo único que ha hecho el TCU es aceptar una **versión unilateral de los hechos sin contrastarla**. Por lo tanto, debe ser suprimida esa expresión.

b) "***Sentencia de 27 de julio de 2018 del Juzgado de Primera Instancia nº 8 de A Coruña***".

Esa sentencia fue dictada en un juicio entre dos empresas privadas por el impago de unas facturas, en la que se condena a una de ellas a pagar. En ese procedimiento judicial **no intervino el IMSERSO, ni fue demandado ni demandante, ni se personó su Letrado, ni le afectó**, por lo que, en definitiva, no resulta de aplicación al caso.

c) "***Certificado emitido por el responsable de Informática del SISAAD (a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización)***"

En la RPT del IMSERSO no existía el puesto de trabajo denominado "responsable de informática del SISAAD", no se indica en el Anteproyecto de informe la fecha de emisión del certificado referido, se señala entre paréntesis que el certificante lo era "*a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización*" por lo que se deduce que, caso de ser alguna vez "responsable de informática del SISAAD", no lo era en el periodo 2012-2016.

- Respecto de la decisión, adoptada por el IMSERSO, de **sustituir los componentes tecnológicos del SISAAD, propiedad de la empresa nº 6**, con el fin de poder evolucionar esta aplicación informática con la intención del IMSERSO de poner a disposición delas CCAA el Módulo GCA sin causarles "**cautividad tecnológica**".

Ya se ha señalado, además, que ello constituía un imperativo derivado del carácter reglado y **obligatorio por parte del Centro de Transferencia de Tecnología** de no subir componentes propietarios en las aplicaciones que se ponen a disposición de las CCAA en el CTT.

También se ha alegado ya que el IMSERSO no quiso entrar nunca en el juego de **espurios intereses comerciales de la empresa n.º 6**, de haberlo hecho, se hubiera caído de nuevo en una situación de dependencia tecnológica respecto de esa empresa.

Ya se explica en el Epígrafe correspondiente de estas alegaciones cómo esta Empresa nº 6 ya intentó verse favorecida, deslealmente, en sus intereses comerciales con las Conclusiones del "*Estudio de la Plataforma SIEBEL para el SISAAD*" que realizó en 2012, recomendando las dos alternativas en las que su aplicación SOCYAL tenía alguna posibilidad de ser elegida, para que de una forma u otra la utilizara el IMSERSO. En aquel caso y en este, el IMSERSO hizo prevalecer la imparcialidad, la legalidad, la objetividad y la defensa del interés general.

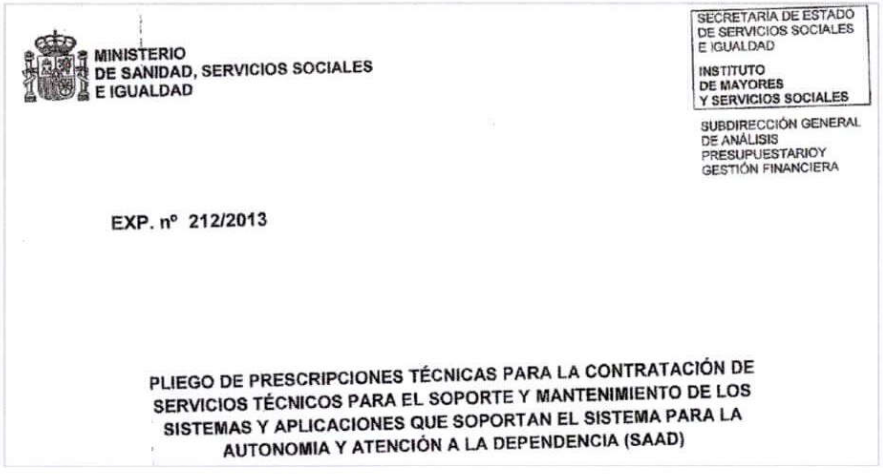
Por otro lado, reitero que en base a las consultas realizadas, **no me consta que el IMSERSO tuviera nunca las "librerías" a su disposición** con anterioridad al inicio del plan de acción dirigido a sustituirlas, **ni me consta que la empresa nº 6 los entregara nunca a la empresa que la subcontrató, ni al IMSERSO**, y si lo hizo en la fecha en que señala el Anteproyecto era ya desde luego tarde, porque se había puesto en marcha el plan para la nueva versión del Módulo GCA, sin contar con ellas, puesto que en todo caso debían ser sustituidas por software libre y fuentes abiertas.

En conclusión:

El Anteproyecto debiera suprimir todas las especulaciones sin ninguna prueba, sin consultar con los funcionarios relacionados con el asunto, **por lo que deben ser suprimidas del Informe definitivo.**

III.3.5.3. CONTRATOS DE MANTENIMIENTO DEL SISAAD FORMALIZADOS DE FORMA INDEPENDIENTE AL CONTRATO GENERAL DE MANTENIMIENTO Y ADAPTACIÓN DEL SISAAD (EXPEDIENTE 212/2013) Página 152.

Ante todo, hay que señalar que la expresión del título de este apartado III.3.5.3 de "***contrato general de mantenimiento y adaptación del SISSAD (expediente 212/2013)***" constituye un gran error y una clara transgresión literal sobre el objeto del contrato al denominar de "*mantenimiento y **adaptación***" a un contrato cuyo título es de "**soporte y mantenimiento**", nunca adaptación, como se aprecia en la imagen siguiente:



MINISTERIO
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

SECRETARÍA DE ESTADO
DE SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

INSTITUTO
DE MAYORES
Y SERVICIOS SOCIALES

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE ANÁLISIS
PRESUPUESTARIO Y
GESTIÓN FINANCIERA

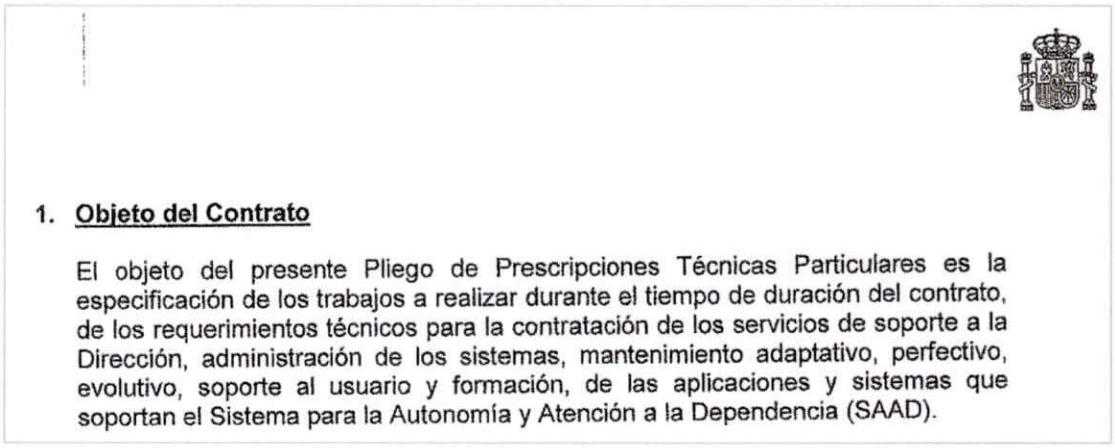
EXP. nº 212/2013

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL SOPORTE Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS Y APLICACIONES QUE SOPORTAN EL SISTEMA PARA LA AUTONOMIA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)

Pareciera que con el término "adaptación" se está queriendo ya **orientar** la lectura del Anteproyecto de informe en el sentido de hacer creer que en este contrato 212/2013 estaba ya incluida la adaptación del Primer SISAAD, desarrollado en SIEBEL, a un Segundo SISAAD, en software libre, descalificando así, sibilinamente y de paso, como injustificados y con sobrecoste todos los contratos dirigidos al desarrollo y mantenimiento del Segundo SISAAD. **Por ello, en el Informe definitivo debiera desaparecer el término "adaptación" y ser sustituido por "soporte y mantenimiento" que es lo que dice el literal del título del contrato 212/2013.**

Y esto tiene mucha trascendencia ante este Anteproyecto, ya que el análisis de estos contratos para los trabajos de fiscalización, se han basado fundamentalmente en los objetivos de los contratos y su cronología. Esto pone de manifiesto una cierta debilidad en los trabajos y por tanto en sus resultados.

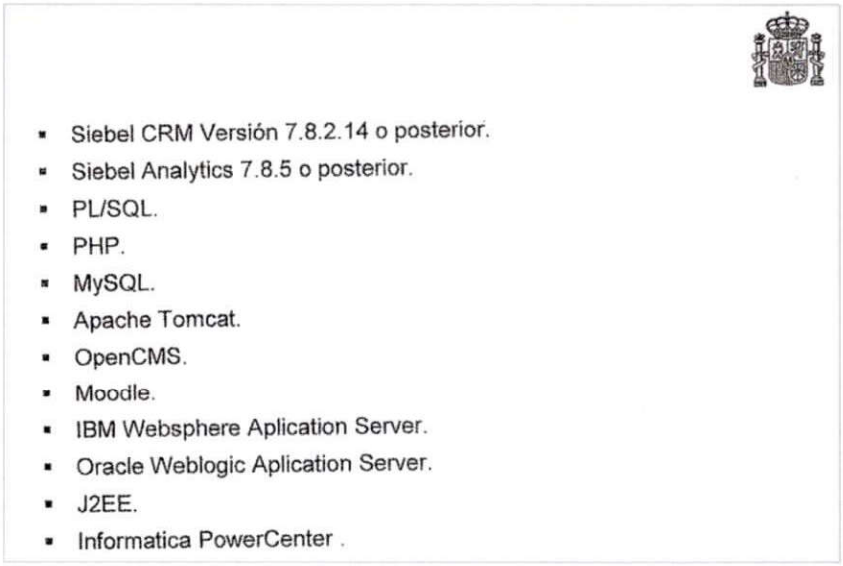
a) **El contrato 247/2014** (pág. 152). La justificación que acredita la necesidad de celebrar este contrato al margen del contrato general de soporte y mantenimiento del SISAAD (expediente 212/2013) es muy sencilla y ya se ha expuesto anteriormente: este contrato general de mantenimiento 212/2013 nació dirigido a dar soporte al Primer SISAAD desarrollado en SIEBEL, por una razón muy simple, consistente en que no existía en 2013 ningún otro SISAAD nada más que el Primer SISAAD, como se puede apreciar en la página 3 del PPLP del contrato 212/2013:



1. **Objeto del Contrato**

El objeto del presente Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares es la especificación de los trabajos a realizar durante el tiempo de duración del contrato, de los requerimientos técnicos para la contratación de los servicios de soporte a la Dirección, administración de los sistemas, mantenimiento adaptativo, perfectivo, evolutivo, soporte al usuario y formación, de las aplicaciones y sistemas que soportan el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Y, más claramente, en la página 11 del mismo PPTP al describir la "plataforma lógica" del SISAAD, se aprecia que está refiriéndose al Primer SISAAD desarrollado en SIEBEL:



- Siebel CRM Versión 7.8.2.14 o posterior.
- Siebel Analytics 7.8.5 o posterior.
- PL/SQL.
- PHP.
- MySQL.
- Apache Tomcat.
- OpenCMS.
- Moodle.
- IBM Websphere Aplication Server.
- Oracle Weblogic Aplication Server.
- J2EE.
- Informatica PowerCenter .

Por su parte, el objeto del contrato 247/2014 es el mantenimiento del Punto de Interoperabilidad del Segundo SISAAD, desarrollado en Java, fuentes abiertas y software libre, trabajos que no se encontraban incluidos en el objeto del contrato 212/2013 por

la simple y llana razón que no existía todavía el Punto de Interoperabilidad y, sobre lo que no existe, no se puede realizar un contrato de mantenimiento.

El "CUADRO Nº 22. COMPARACIÓN DEL OBJETO DEL EXPEDIENTE 247/2014 CON EL ALCANCE DE LOS TRABAJOS DEL EXPEDIENTE 212/2013", no es sino una **descontextualización** de varios párrafos de ambos expedientes. Párrafos parecidos entre sí, pero referidos a dos Sistemas totalmente distintos: el Módulo de Interoperabilidad del Primer SISAAD en el expte. 212/2013 y el Subsistema de Interoperabilidad del Segundo SISAAD en el expte. 247/2014. Esa es la justificación para la tramitación, de forma independiente, del citado contrato 247/2014: que estaban referidos a dos Sistemas muy distintos entre sí.

Por ello, resulta incorrecto afirmar que "*el mantenimiento del subsistema de interoperabilidad se encontraba expresamente recogido en el apartado 3 del PPTP que rigió el contrato 212/2013*, *así como el desarrollo de nuevas funcionalidades derivadas de modificaciones normativas*" (pág. 153), afirmación que debe ser suprimida del Informe definitivo.

En consecuencia, la formalización de este contrato **no supuso ningún sobrecoste** para el IMSERSO, ya que su objeto no se encontraba incluido en el del contrato 212/2013. Coexistieron ambos contratos porque durante ese mismo periodo coexistías, como reconoce el Tribunal en su Anteproyecto de Informe, los dos SISAAD: el Primero y el Segundo.

El contrato **se tramitó legalmente** en el marco del TRLCSP vigente y la documentación del expte. 247/2014 estaba completa en el momento de su adjudicación y pago, si no la DGRCC no hubiera procedido a su adjudicación y tampoco se hubiera informado favorablemente por la Intervención Delegada, posteriormente, para su abono.

Respecto de las opiniones vertidas por la empresa nº 6 en su escrito referido, desde la Dirección General del IMSERSO sí que **se adoptaron inmediatamente las medidas necesarias**: se le dio curso para actuaciones técnicas oportunas, informando los técnicos correspondientes sobre la falsedad de sus afirmaciones y el correcto funcionamiento de los Sistemas. Por ello, el Tribunal de Cuentas debe corregir en el Informe definitivo su afirmación de no haber adoptado la Dirección General del IMSERSO ninguna medida al respecto (**pág. 155**), puesto que si se atendió y se hicieron con el debido despacho y por responsables del IMSERSO (tres) a pesar de que a quien debía rendir cuentas y reclamaciones era a la UTE contratista principal (a través de quien le contrató y que es quien responde ante la Administración).

En lo referente a la afirmación de la empresa nº 6, relativa a que se había procedido a "*crear un nuevo punto de interoperabilidad, que realiza las mismas funciones que el existente"* se me informó por parte de los responsables del IMSERSO, de que el nuevo Punto de Interoperabilidad fue construido precisamente por su negativa, de la misma empresa nº 6, a la entrega de las "librerías" mencionadas. Como ya se ha señalado anteriormente, los códigos fuente o "librerías" entiendo debían ser entregados por la empresa nº 6 a quien le hubiera contratado, esto es, la empresa nº 5, y ésta hacerlos llegar al IMSERSO a través de su cliente, la UTE n.º 1, ya que el IMSERSO no tenía relación contractual alguna con la empresa nº 6. Ni el TRLCSP, ni los Pliegos del contrato

contemplaban relación alguna de la Administración con los subcontratistas, sino de estos con el contratista principal.

Y respecto de la aseveración de la empresa nº 6 de que no funcionaba el nuevo Punto de Interoperabilidad construido, se puede afirmar que no es correcto, puesto que **funcionó con un óptimo rendimiento todos los meses, sin interrupciones de la capacidad de interoperabilidad de las CCAA y, seguramente, lo sigue haciendo hoy en día.**

b) **El contrato 704/2016** (pág. 155). Este contrato tampoco podía tener cabida dentro del contrato general de mantenimiento puesto que iba dirigido al Sistema de Gestión de Proyectos construido al amparo del expediente 939/2013, al que ya nos hemos referido en apartados anteriores. Por lo tanto, no existió un sobrecoste, sino que era necesario para su mantenimiento, por no encontrarse incluido en el contrato 212/2013 se soporte y mantenimiento general del SISAAD.

La empresa nº 4 no fue una mera intermediaria, al contrario, fue la adjudicataria y con quién el IMSERSO mantenía la única interlocución, de acuerdo con el TRLCSP de 2011 y los Pliegos del contrato, no con los subcontratistas.

De hecho, ya se ha alegado cómo los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares señalaban expresamente en los contratos formalizados bajo la vigencia del TRLCSP de 2011 que *"**el subcontratista, en su caso, quedará obligado sólo frente al contratista principal (...) y asumirá la total responsabilidad de la ejecución del servicio frente a la Administración...**"*.

> El subcontratista, en su caso, quedará obligado sólo frente al contratista principal que deberá atender a lo establecido en el TRLCSP, en cuanto al régimen de pagos, y asumirá la total responsabilidad de la ejecución del servicio frente a la Administración, sin que en ningún caso pueda el subcontratista formular reclamación alguna a la misma derivada del subcontrato.

Respecto a los párrafos y epígrafes referidos a los años 2017 y 2018 no se presentan alegaciones por no corresponder al periodo de mi responsabilidad como Director General del IMSERSO (2012-2016).

III.3.6. Servicios de almacenamiento de información prestados por una fundación pública (pág. 161)

En el año 2012, a mi llegada al IMSERSO, la situación de los servidores del SISAAD era **dramática**. Tanto el Jefe del Área de Informática como la misma empresa nº 1 me advirtieron reiteradamente de la urgente necesidad de resolver esa situación.

El **gasto en servidores y demás infraestructura para el Primer SISAAD** en el periodo 2007-2012 había sido **superior a los 6 millones de euros**, según el Estudio de situación de la Plataforma SIEBEL realizado por la empresa nº 6, que también se refería a la inestabilidad y falta de capacidad de tales servidores. Así, el resultado de tanto gasto era desalentador:

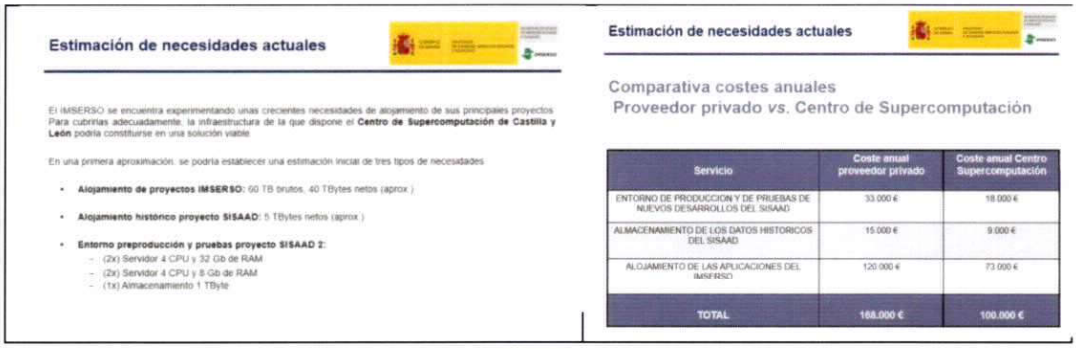
- En 2012 los servidores se encontraban en situación de inestabilidad, escasez de espacio y continuas caídas por falta de rendimiento, según afirmaban los técnicos.

- A ello se unían las continuas quejas de las CCAA por los fallos del servicio debidos a las caídas de los equipos.

- La situación de crisis en el país en esos años se traducía en los presupuestos del IMSERSO en una escasez de fondos, continuos recortes y Acuerdos de indisponibilidad del gasto.

En esa situación los técnicos presentaban alternativas innovadoras mucho más económicas, como el hosting (consistentes en contratar un espacio con prestadores privados de servicios de alojamientos donde alojar los sistemas) o de "***Platform as a service***" (*PaaS*), es decir, alquilar una plataforma privada para el hospedaje de los Sistemas ofreciendo además servicios de seguridad y desarrollo.

Frente a opciones privadas, surgieron también alternativas públicas: Un **informe interno de fecha 26 de septiembre de 2012** estimaba las necesidades de almacenamiento del IMSERSO y la adopción de soluciones más baratas citadas de "*Platform as a service*", es decir, desarrollos y servicios, comparando el coste estimado de proveedores privados y el coste posible de la Fundación 1, mucho más económica y confiable que un proveedor privado.



Estimación de necesidades actuales

El IMSERSO se encuentra experimentando unas crecientes necesidades de alojamiento de sus principales proyectos. Para cubrirlas adecuadamente, la infraestructura de la que dispone el **Centro de Supercomputación de Castilla y León** podría constituirse en una solución viable.

En una primera aproximación, se podría establecer una estimación inicial de tres tipos de necesidades:

- **Alojamiento de proyectos IMSERSO**: 60 TB brutos, 40 TBytes netos (aprox.)
- **Alojamiento histórico proyecto SISAAD**: 5 TBytes netos (aprox.)
- **Entorno preproducción y pruebas proyecto SISAAD 2**:
  - (2x) Servidor 4 CPU y 32 Gb de RAM
  - (2x) Servidor 4 CPU y 8 Gb de RAM
  - (1x) Almacenamiento 1 TByte

Estimación de necesidades actuales

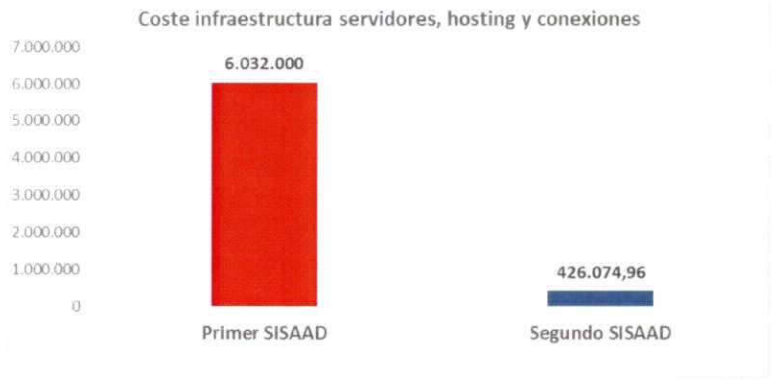
Comparativa costes anuales
Proveedor privado *vs.* Centro de Supercomputación

Servicio	Coste anual proveedor privado	Coste anual Centro Supercomputación
ENTORNO DE PRODUCCION Y DE PRUEBAS DE NUEVOS DESARROLLOS DEL SISAAD	33.000 €	18.000 €
ALMACENAMIENTO DE LOS DATOS HISTORICOS DEL SISAAD	15.000 €	9.000 €
ALOJAMIENTO DE LAS APLICACIONES DEL IMSERSO	120.000 €	73.000 €
TOTAL	168.000 €	100.000 €

Ante esta situación, el IMSERSO firmó el 16 de noviembre de 2012 un "Convenio Marco de colaboración" con la Fundación 1, **previo el preceptivo informe favorable del Servicio Jurídico Delegado Central en el IMSERSO emitido en fecha 31 de octubre de 2012**.

La Fundación 1 era una entidad pública promovida por la Junta de Castilla y León y la Universidad de León. Cuenta con el "superodenador" Caléndula, considerado como uno de los mayores de España. En el superordenador Caléndula estaban alojados numerosos proyectos de investigación, servidores de Ayuntamientos, como el de León, y de organismos estatales como el "clúster de 92 nodos" del CNIO, Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas" dependiente del Instituto de Salud Carlos III, del hoy Ministerio de Ciencia e Investigación, como se aprecia en la pág. 22 del documento de presentación técnica corporativa de la Fundación. Por lo tanto, el IMSERSO no era la primera entidad pública estatal en utilizar sus servicios ni en suscribir un Convenio con ella.

En el "GRÁFICO Nº 12 ESQUEMA COLABORACIÓN IMSERSO/FUNDACIÓN 1 Periodo 2012/2017" (**pág. 162** del Anteproyecto de Informe) el TCU considera que el coste del alojamiento en León fue de **426.074,96 €** entre 2013 y 2017 (cinco años). Esta cifra contrasta con los más de **6 millones de euros** de los servidores del Primer SISAAD entre 2006 y 2011 (cinco años). Esa cifra representa tan solo un **7% de lo que supusieron los servidores del Primer SISAAD** en el mismo periodo de tiempo (cinco años). Es decir, estamos ante una **eficiente gestión de los recursos públicos**.



El Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas yerra al afirmar que "*el objetivo genérico fijado en este convenio consistía en el alojamiento de los servidores (hosting) del NSISAAD en dicha Fundación 1*" (**pág. 163**), puesto que el objetivo genérico del Convenio Marco era "***el desarrollo tecnológico, científico y socioeconómico y la adaptación de Tecnologías emergentes de la Información y de las Comunicaciones***", como se aprecia en la imagen siguiente de su pág. 4:



FCSCL

ESTIPULACIONES

Primera – Objeto

Es objeto del presente convenio establecer el marco adecuado que agilice los proyectos de colaboración entre la Fundación y el IMSERSO para el desarrollo tecnológico, científico y socioeconómico y la adaptación de Tecnologías emergentes de la Información y de las Comunicaciones en los campos que son propios de los fines de ambas instituciones, así como de otros que en el futuro puedan ser considerados de interés para ambas entidades.

En concreto, en el texto del Convenio Marco se identifican muy diversas "actuaciones potenciales" distintas al mero "hosting", tales como las siguientes:

- Asesoramiento experto en Centros de Proceso de Datos y estrategia de administración de sistemas.
- Apoyo en el despliegue de servicios.
- Externalización y/o automatización de copias de seguridad.
- La colaboración mutua en proyectos de mejora de la gestión informática y/o en las tareas computacionales de los distintos Servicios Informáticos del IMSERSO, en particular acciones dirigidas a la implantación de la administración electrónica y de nuevas tecnologías.
- El apoyo mutuo al desarrollo de proyectos de Desarrollo e Innovación Tecnológica dirigidos y/o ejecutados por personal de ambas instituciones.
- Colaboración mutua en el desarrollo de proyectos estratégicos relacionados con la Redes de Comunicaciones de Alta Capacidad, en particular con la Red Académica Española y la Red de Ciencia y su potencial uso para fines corporativos e institucionales, en su condición de Centro de Coordinación y

Gestión de la Red de Ciencia y Tecnología en Castilla y León en coordinación con Red.es y RedIRIS.

- Dinamización y colaboración conjunta en proyectos de e-Ciencia y e-Innovación.
- Programación y desarrollo de acciones de difusión y/o formación.

Todo esto muestra las posibilidades de desarrollos positivos para el IMSERSO en 2012 de poder colaborar además del hosting y garantizar la seguridad de los Sistemas y de los datos, modernización tecnológica, innovación, así como a proceder a elaborar estudios de prospectiva de la evolución futura del número de personas en situación de dependencia, realizar modelos de costes de las prestaciones de la Ley de Dependencia y, en definitiva, poder evaluar la política pública de Atención a la Dependencia, para diseñar futuros escenarios.

Por lo tanto, en el texto del Informe definitivo **debiera desaparecer la afirmación sobre el objetivo genérico del Convenio**.

El Convenio Marco citado contaba con informe favorable del Servicio Jurídico Delegado Central en el IMSERSO de fecha 31 de octubre de 2012, como se aprecia en la siguiente imagen:



MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

SECRETARÍA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD
INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES
SECRETARÍA GENERAL

NOTA INTERIOR 394

DESTINATARIO
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN, ORDENACIÓN Y EVALUACIÓN. CONSEJERÍA TÉCNICA

En contestación a su NSI/S-28, de fecha 25 de los corrientes por la que solicitan informe sobre, "**Convenio Marco de Colaboración entre el Instituto de Mayores y la Fundación Centro de Supercomputación de Castilla y León**", le comunico que este Servicio Jurídico, una vez examinado el texto remitido, no halla obstáculo legal que oponer al mismo por lo que se informa favorablemente, devolviéndolo firmado y sellado en prueba de conformidad.

EL LETRADO

Fdo. Manuel Angel Marcos Mateos

En este Informe jurídico se afirma que "***no halla obstáculo legal que oponer al mismo, por lo que se informa favorablemente, devolviéndolo firmado y sellado en prueba de conformidad***".

En consecuencia, todo lo actuado con respecto al Convenio Marco con la Fundación 1 fue total y absolutamente legal.

Y también fue legal lo actuado posteriormente:

- En la tramitación de la Adenda al Convenio Marco, se solicitó informe al Servicio Jurídico Delegado Central el cual se manifiesta, el 22 de abril de 2013 en el sentido de considerar que su objeto respondía más bien a un contrato administrativo y no a una adenda a un Convenio (Pág. 163 del Anteproyecto de informe del TCU).

- Siguiendo esa indicación expresa del Servicio Jurídico, el IMSERSO desistió de firmar la adenda y contrató los servicios de la Fundación 1, como había indicado el Servicio Jurídico, mediante el contrato 787/2013 por menos de 17.000 euros.

- Esta cantidad contrasta enormemente con los más de 6 millones de euros en servidores y comunicaciones entre ellos que el IMSERSO del periodo 2006-2011 derrochó innecesariamente. Eso sí que fue un verdadero sobrecoste que, como se ha señalado al comienzo de estas alegaciones, debiera investigar el Tribunal de Cuentas.

En la misma **pág. 163** del Anteproyecto de informe se afirma erróneamente por el TCU que el IMSERSO *"solicitó a la empresa n.º 10 la emisión de un informe donde se analizase la infraestructura tecnológica existente en la Fundación 1 y su compatibilidad con el entorno de la base de datos del NSISAAD"*. Al respecto cabe señalar que:

- A pesar de lo que diga esa empresa nº 10 en ese documento, esta afirmación no es cierta porque el IMSERSO jamás solicitó tal informe y no se acompaña solicitud alguna. . Al contrario, la empresa nº 10 se empeñó reiteradamente en enviarlo por sus propios intereses comerciales y económicos. En este sentido, el TCU no puede presentar ninguna solicitud de informe por parte del IMSERSO, simplemente porque jamás se formuló tal petición. **Por lo tanto, debiera retirar del Informe definitivo la afirmación de haber solicitado tal documento a la empresa n.º 10"**

- Lo que denomina el TCU y la empresa nº 10 como "informe" no es sino un documento **comercial** sin firma, con el logotipo de la empresa nº 10 pero sin firma, que fue enviado varias veces al IMSERSO con distinto formato y por diferentes vías, con la intención de hacer desistir al IMSERSO en su intención de sustituir servidores propios y licencias SIEBEL por un servicio externo más económico y acorde con las necesidades de reducción de costes del año 2012.

- El personal de la empresa nº 1 que figuran como contactos son dos *"Account Manager"* o, lo que es lo mismo, Gerentes de Cuentas, es decir, personal comercial, no técnico, y un *"Sales Consultant"*, un Consultor de Ventas. Son los comerciales de la empresa que intentan no perder un negocio de 11 millones de euros. Pero no firman ese documento comercial, no informan.

- Es también incorrecto que este documento evidenciara *"la existencia de numerosas incompatibilidades que hacían inviable la correcta prestación del servicio de hosting"*, puesto que su contenido se basó en **Wikipedia** como fuente de información, lo que no parece muy serio ni riguroso.

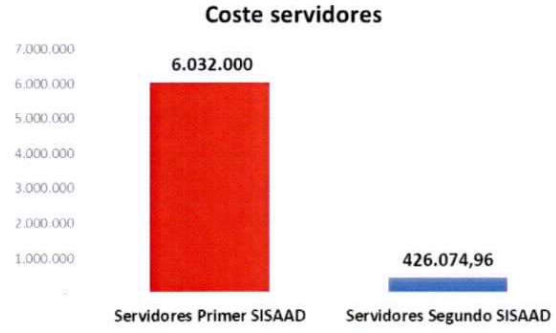
- Y la prueba de que las tremendistas afirmaciones de ese texto no *"hacían inviable la correcta prestación del servicio"* fue que durante años la UTE nº 1 alojó en la Fundación 1 los Módulos de preproducción y de producción, sin que se produjeran incidentes de gravedad, cortes, caídas, paradas, etc., y en este sentido:

    - La *"imposible migración directa de información entre ambas plataformas"* fue perfectamente **posible**. De hecho, se realizó en dos ocasiones: Madrid-León y León-Madrid.

- Se hicieron "*las copias de seguridad*" necesarias y **no se perdieron datos**, como sí ocurrió en 2011 con el Primer SISAAD desarrollado con las licencias vendidas por la empresa n.º 10.
- "*La necesidad de adquirir numerosas licencias informáticas*" se redujo a un coste de 171.651 € en licencias *Postgres* entre 2014 y 2016, como recoge el informe del IMSERSO del 24 de octubre de 2016, frente a los 11 millones de euros que recibió la empresa nº 10 por licencias SIEBEL entre 2007 y 2011, según ese mismo Informe: en definitiva, **un 1,6% de todo lo que había supuesto el coste de la empresa nº 10**.



- Y en cuanto a los servidores, ya ha sido alegado que el coste se elevó, según el propio TCU en el Gráfico nº 12 de la página 162 de su Anteproyecto de Informe, a 426.074,96€ entre 2013 y 2017, frente a los más de 6 millones de euros de los servidores del Primer SISAAD entre 2006 y 2011: **un 7% de lo que supusieron los servidores del Primer SISAAD, que se encontraban en situación de inestabilidad, escasez de espacio y continuas caídas en 2012**.



- En definitiva, **el supuesto "informe" de la empresa nº 10 fue una mera acción comercial,** sin fundamento técnico y enormemente tremendista, vacua, interesada y, como el tiempo demostró, **desacertada en sus predicciones de no funcionamiento**.

No me consta que el IMSERSO impusiera la subcontratación de los servicios de la Fundación nº 1 por la UTE nº 1 (**pág. 164**), sino más bien que fue una decisión de la UTE nº 1. Lo que puedan estipular en un contrato privado mercantil dos entidades distintas del IMSERSO resulta completamente ajeno a este. En este sentido, no hay ningún documento del IMSERSO que

demuestre que éste impusiera ninguna contratación, por lo que **estas afirmaciones debieran ser retiradas del Informe definitivo, por infundadas y no probadas**.

El párrafo de la página 164 también debiera ser suprimido en el Informe definitivo porque hacen referencia a:

- **Supuestos "problemas técnicos"** recogidos en los "informes de seguimiento de la ejecución del contrato 212/2013 emitidos (con fechas 30.12.2013, 14.07.2014, 15.09.2014, 4.12.2014 y 15.05.2015)": Tales supuestos informes no son sino **las actas** de lo tratado en los Comités de Seguimiento de los proyectos informáticos, y los supuestos "problemas técnicos" no son sino las **incidencias normales** que surgen en todo proyecto informático y que son las examinadas y resueltas por los Comités de Seguimiento, como el referido en este caso. La prueba de que se resolvían las incidencias es que el Nuevo SISAAD estuvo operativo en todo momento.

Respecto a lo manifestado por el Anteproyecto de informe en la **página 165** sobre accesos y seguridad de la información, cabe alegar en base a lo que me han informado parte de mis colaboradores en aquella época, que **durante el periodo 2012-2016** de mi mandato:

- **NO** se produjo ningún acceso no autorizado *"a la información almacenada en la Fundación relativa al fichero del NSISAAD"*, ni por personas no identificadas.

- **Se habían adoptado** por el responsable del fichero (IMSERSO) y estaban en vigor las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal requeridas en la legislación entonces vigente. De hecho no se produjeron pérdidas de datos, como sí ocurrió en 2011, ni accesos no autorizados.

- **Estaban establecidas** medidas tendentes a controlar el acceso de los usuarios, tales como contraseñas, cortafuegos, barreras, seguridad perimetral, etc., así como el registro y trazabilidad de todos los accesos, de acuerdo con las previsiones del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

- **Se cumplía** plenamente la entonces vigente LOPD y, en concreto, su art. 9.1. y los artículos 81.2.e) y 89 a 100 del RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD.

- **No se especifican fechas,** ni más datos, de las dos posibles ocasiones en las que supuestamente se produjo un acceso, presuntamente verificado, aunque sin especificar fechas ni ninguna información más, a los datos de dicho fichero del NSISAAD por personas supuestamente no identificadas ni autorizadas, lo que produce a esta parte una total y absoluta indefensión al respecto.

  Quizá se esté refiriendo a dos ocasiones en que se produjo un acceso **autorizado** de la perito judicial designada por el Juzgado nº 8 de A Coruña en el Procedimiento judicial mencionado anteriormente, lo que aconteció fuera del periodo 2012-2016 en que dirigí el IMSERSO.

En definitiva, todo lo afirmado en el Anteproyecto de Informe sobre accesos no autorizados son especulaciones sin ningún dato ni prueba fehaciente de tales accesos.

- Cualquier acceso que se pudiera haber producido en los años 2017 y 2018, tuvo lugar fuera del periodo de mi responsabilidad.

- En todo caso, hay que distinguir, tres tipos distintos de accesos:

  - **El acceso a las instalaciones**: a la sala donde se ubican los servidores físicos y a los propios servidores físicos, que solo se puede dar *in situ*, regulado por el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

  - **El acceso al Sistema o al código fuente**, donde no hay datos de carácter personal, al que también resultaría aplicable el ENS.

  - **El acceso a la Base de datos de carácter personal del SISAAD** (el denominado RUI: Repositorio Unificado de Información), que sería el único tipo de acceso al que le resultaría aplicable la LOPD.

  El Anteproyecto de Informe del TCU no distingue entre estos 3 tipos de accesos, por lo que no se sabe muy bien a qué se está refiriendo en cada caso, lo que causa a esta parte una gran indefensión. En todo caso, **ningún acceso no autorizado a la Base de datos de carácter personal se produjo en el periodo 2012-2016**.

- La **sala donde se ubicaban los equipos físicos de servidores de la Fundación 1** durante el periodo 2012-2016 contaba, en ese momento, con todas las medidas de seguridad exigidas por el **Esquema Nacional de Seguridad**: ventilación, refrigeración, sistema antiincendios, puerta de seguridad, control electrónico de apertura de puerta, lector de tarjetas de entrada, copias semanales de seguridad, back-up, etc.

  El acceso del personal autorizado a los equipos físicos de soporte de la Fundación 1 durante el periodo 2012-2016 **quedaba registrado** por la misma, de acuerdo con lo dispuesto por el Esquema Nacional de Seguridad.

- El Anteproyecto de Informe del TCU afirma que "*a fecha 14 de julio de 2014, se encontraba pendiente de definir la política de copias de seguridad y recuperación de la información necesaria para los entornos de la Fundación 1*". Este hecho, de ser cierto, sería en todo caso **irrelevante**, pues a esa fecha el Nuevo SISAAD no estaba en pleno funcionamiento, lo que no ocurriría hasta 2015 como el mismo Anteproyecto de informe señala**.** Por lo tanto, **no había ningún dato de personal en la Fundación 1**, por lo que tampoco sería exacto que "*esta Fundación estuvo prestando servicios al IMSERSO, como mínimo un año y medio, sin definir su procedimiento de recuperación de datos*", ya que **no había datos de carácter personal que recuperar a esa fecha**.

- Las acreditaciones a que se refieren los dos últimos párrafos de la **página 165** entiendo que corresponden a los actuales responsables del IMSERSO.

- Respecto del "periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2013 y el 28 de febrero de 2014" a que se refiere el primer párrafo de la **página 166** ya ha quedado acreditado anteriormente que no podía estar incumpliéndose lo dispuesto en el artículo 12.2 de la LOPD puesto que a esa fecha **no estaba en pleno funcionamiento en SISAAD.**, ya que aún no se h

III.3.7. Valoración del desarrollo del NSISAAD de acuerdo con los principios de buena gestión financiera (pág. 167)

La decisión de desarrollar un Nuevo SISAAD, en lugar de modificar el preexistente, así como el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo este desarrollo, se encuentra plenamente justificada de conformidad con los **principios de buena gestión financiera** que rigen la administración de los recursos públicos, como ya se ha demostrado en las primeras páginas de estas alegaciones a este apartado III.3 del Anteproyecto de informe.

Además, el Nuevo SISAAD **cumplió con los objetivos** pretendidos con su implantación, al menos en el periodo 2012-2016.

El desarrollo de un Nuevo SISAAD que sustituyese al anterior fue una decisión **política** y **estratégica** adoptada en 2012 de acuerdo con el principio de "**discrecionalidad técnica**" de la Administración, pero justificada, como ya se ha expuesto en detalle en las alegaciones al apartado III.3.3 en páginas anteriores, en los siguientes puntos:

- Corregir una inadecuada implementación en el SISAAD de las capacidades de gestión de expedientes por parte de las CCAA, de acuerdo con la Ley de Dependencia.

- **Por el rechazo que causaba el SISAAD basado en SIEBEL en las CCAA** debido a su **rigidez** y sus numerosos **fallos** e incidencias, tales como:

    - Lentitud
    - Imposibilidad de trabajar muchos días.
    - Que la aplicación se colgaba con frecuencia.
    - Fallos de rendimiento de los servidores.
    - Errores en la sincronización de las tablets de los valoradores
    - Pérdidas de información.
    - Que resultaba necesario introducir un número excesivo de datos
    - Que era necesario introducir datos en varias pantallas dentro de una misma opción cuando se podría simplificar la introducción de estos.
    - Que el tiempo de respuesta se veía aumentado por su rendimiento tan deteriorado.

- **Por tratarse de una plataforma inadecuada**: era un CRM (Customer Relationship Management) un Gestor de Relaciones con Clientes, propio de empresas privadas dedicadas a las ventas. La solución basada en Siebel no disponía en su momento de los módulos específicos para adaptarse a Servicios Sociales y a Dependencia. Hubo que crearlos. Sin embargo, mantuvieron campos tales como "facturas", "albaranes", "flotas", "vehículos", etc., que distorsionaban el trabajo administrativo y restaban

fiabilidad al Sistema. En definitiva, su adopción no resultó idónea y, pese a la premura en la necesidad de disponer de una aplicación, esta decisión no debiera haber eximido a la empresa nº1 de promover un cambio adecuado y una implementación sostenible.

- **Por el alto nivel de "customización",** lo que derivaba en:

  - Alto número de errores, más de 9.000 documentados.
  - Gran dificultad a la hora de incluir nuevas funcionalidades.
  - Encriptación de los informes de valoración con software propietario.
  - Necesidad de mantenimiento por parte del implantador
  - Dependencia del proveedor del software (cautividad tecnológica)

- **Por su bajo rendimiento.**

- **Por el elevado coste de las licencias,** e incluso existían licencias de los que no se estaba haciendo uso alguno.

- **Por el coste tan elevado de su mantenimiento:** 4 millones de euros anuales hasta 2012 y 2 millones de euros en la anualidad 2012-2013.

- **Por la falta de conocimiento interno de una "aplicación propietaria" como era SIEBEL.**

- Por la "**cautividad tecnológica**", con la consiguiente sensación de opacidad.

- **Por la invasión las labores propias del personal del IMSERSO** de modo que favorecía la anulación de las capacidades de gestión y control por parte del IMSERSO.

Aunque el Anteproyecto de Informe manifiesta que "*este Tribunal no ha podido disponer de ningún documento donde se justificase la necesidad de desarrollar un NSISAAD en lugar de evolucionar el anterior SISAAD*", sí que existieron al menos cinco documentos de análisis en tal sentido:

1. En primer lugar, el documento interno **"LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA. SISAAD. ANÁLISIS DE SITUACIÓN"**, de fecha 1 de marzo de 2012. (**Anexo 11)**.

2. En segundo lugar, el "***Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO***", elaborado por la empresa nº 6 y mencionado por el propio Tribunal de Cuentas en varias páginas de su Anteproyecto de Informe y ya citado repetidamente en estas mismas alegaciones, presentado en mayo de 2012.

3. El "***Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia***" cuyo Resumen Ejecutivo fue elaborado en noviembre de ese mismo año de 2012. (**Anexo 6)**.

4. El "***Plan de Mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia***" de 27 de septiembre de 2013. (**Anexo 7)**.

5. El "***Plan de Adecuación a la Administración Electrónica***" de 2 de febrero de 2015. (**Anexo 8)**.

Veamos más detenidamente cada una de ellas:

1. En primer lugar, el documento interno **"LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA. SISAAD. ANÁLISIS DE SITUACIÓN"**, de 1 de marzo de 2012.

   Nada más iniciarse la legislatura se analiza en este documento la situación del SISAAD después de sus cinco años de vida.

   En sus páginas se advierten ya las principales debilidades del mismo: la baja calidad de la información, los retrasos y demoras en la remisión de la información al IMSERSO por las CCAA y la lentitud en la gestión administrativa.



De igual modo a medida que los diferentes módulos se han ido implantando, las Comunidades Autónomas paulatinamente han ido tomando algunas decisiones sobre el Sistema de Información de referencia a utilizar:

- Opción 1: Utilizar el SISAAD como herramienta básica de gestión empleando herramientas auxiliares para procedimientos del tipo Nóminas de prestación económica (actualmente en fase de pruebas para Melilla) o el Módulo de red de centros de la CA (permite caracterizar todas las plazas de la red de servicios).
- Opción 2: Desarrollar o evolucionar desde sus propios Servicios Sociales aplicativos que se integren con el SISAAD para volcar/sincronizar información. Esta opción no está reñida con una utilización constante de módulos del SISAAD como pueda ser el estadístico, el de pagos etc.
- Opción 3: Solución Híbrida optando por utilizar el SISAAD para determinados procedimientos y otras herramientas propias en el resto. En esta opción hay que diferenciar dos posibilidades:
  - Solución Híbrida con canales de integración robustos: es decir una solución por la que a través de los mecanismos de interoperabilidad de que el SISAAD dispone se integren todas las aplicaciones y "compartan" información.
  - Solución Híbrida sin canales de integración robustos: Herramientas estancas sin intercambio de información con terceras aplicaciones, implica problemas de calidad de información y trabajo redundante.

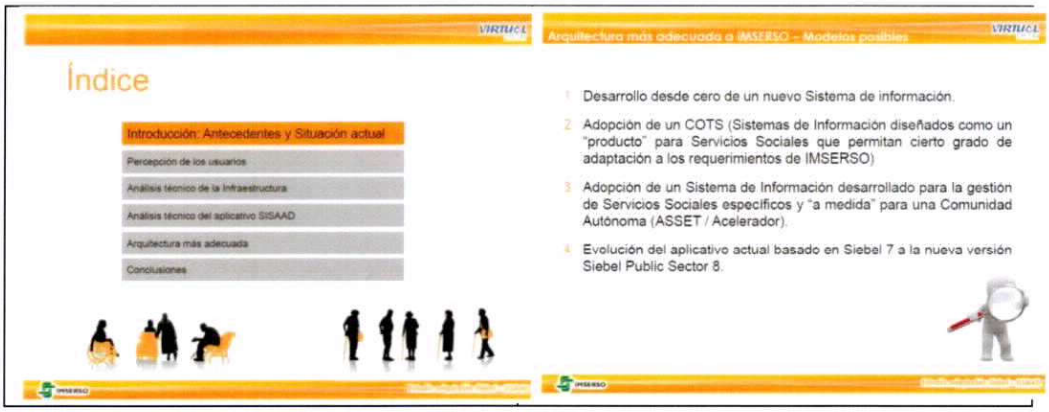
Por tanto sobre la base de la estrategia adoptada y los recursos que cada Órgano Gestor ha asignado encontramos actualmente diferencias significativas desde el punto de vista de:

- Calidad de la Información
- Puntualidad en la información remitida al IMSERSO
- Tiempos de Gestión Administrativos

2. **El "*Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO*".**

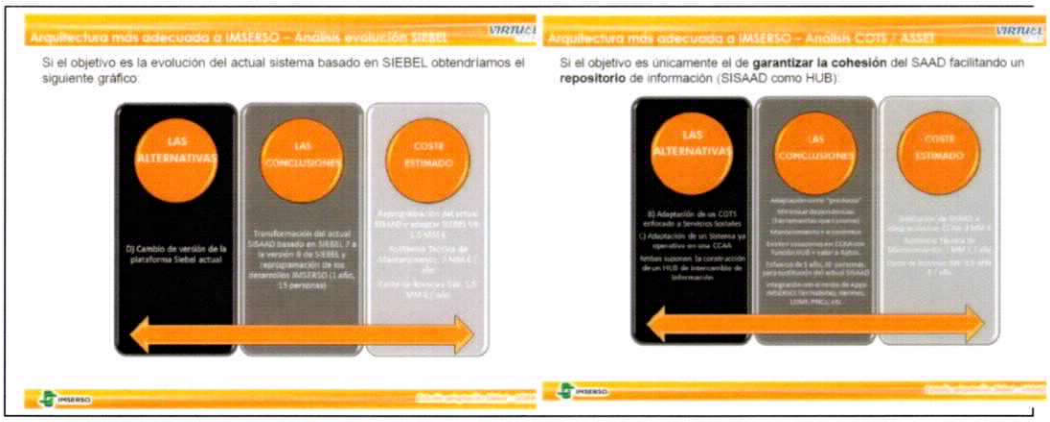
   Este Estudio fue encargado por el IMSERSO y presentado por el máximo responsable de la empresa nº 6, explicado, comentado y trabajado por el Consejo de Dirección del IMSERSO en una sesión celebrada en **Mayo de 2012**, en el que mostró un profundo análisis de los antecedentes, de la situación actual en aquellos momentos, de la

percepción negativa de los usuarios, así como de la situación de la infraestructura y del aplicativo, incluyendo un examen de los 4 modelos que proponía.



Llegados a este punto es importante recordar, una vez más, que este Estudio presentaba no 2 alternativas –como erróneamente se afirma una y otra vez por el Tribunal de Cuentas-, sino 4 modelos, como se aprecia en la diapositiva 24 de su presentación, entre las que se encontraba en primer lugar la de "**desarrollo desde cero de un nuevo Sistema de Información**", que fue la opción elegida por el IMSERSO, **tras sopesar sus beneficios e inconvenientes**, por sus indudables ventajas técnicas y por descarte de las otras opciones.

La opción 4 de "*evolución del aplicativo actual basado en Siebel 7 a la nueva versión Siebel Public Sector 8*", que defiende el Tribunal de Cuentas -entiende esta parte que extralimitándose en sus competencias constitucionales y legales-, fue descartada por el elevado coste que sugería el Estudio de la empresa nº 6: A los 37 millones de euros gastados hasta ese momento, mayo de 2012, 39 millones hasta 2013, el Estudio añadía un gasto estimado de **1,5 millones de euros por "reprogramación del actual SISAAD y adaptar SIEBELV8"**, a lo que habría que añadir –lo que es más importante- un **gasto anual estimado de 3,5 millones de euros**, resultante de sumar 2 millones estimados en mantenimiento y 1,5 millones de euros en licencias, lo que convertía esta opción en insostenible económicamente en aquel escenario de 2012 en plena crisis de liquidez en España, con continuos recortes en los presupuestos del IMSERSO y aprobaciones de acuerdos de indisponibilidad del gasto, además de la conveniencia ética de mostrar que la Administración no derrochaba dinero y realizaba los ajustes necesarios para gastar menos.



Tampoco la empresa nº 6 apostaba en su Estudio por la evolución de SIEBEL a la versión 8, sino más bien por optar entre los modelos 2 y 3, adopción de un COTS ("producto" adaptado) o la adopción de un Sistema de una Comunidad Autónoma (ASSET).

Sin embargo, esta propuesta de la empresa nº 6 fue rechazada precisamente porque esta empresa podría tener ciertos **intereses comerciales** ocultos en que el IMSERSO eligiera alguna de esas alternativas, lo que podría ser indicio de una falta de imparcialidad en las conclusiones de su Estudio. En efecto:

a) Si el IMSERSO hubiera optado por el modelo 2, adopción de un COTS o producto de mercado adaptado, la empresa nº 6 hubiera gozado de una posición de privilegio porque **ya tenía un producto** denominado SOCYAL, consistente en un Sistema de gestión para Servicios Sociales desarrollado y comercializado que permitía cierto grado de adaptación.

b) Si, por el contrario, el IMSERSO optaba por el modelo 3, la adopción de un Sistema de Comunidad Autónoma adaptado (ASSET), también la empresa nº 6 podría encontrarse en una posición de ventaja, puesto que fue en su día **contratada por una de las tres CCAA que proponía** en su Estudio, la C.A. de La Rioja, para el desarrollo de su Sistema "Protecnia".

Esta velada actitud de la empresa nº 6, con una oculta búsqueda de beneficio comercial de la empresa nº 6 y adquisición de posición de privilegio y ventaja competitiva con probable resultado de "cautividad tecnológica", fue similar a lo que años después intentó repetir cuando estaba contratada por la subcontratista de la UTE nº 1 y se negó a la entrega del código fuente o "librerías" del Subsistema GCA del Nuevo SISAAD, produciendo un daño a los intereses generales, un retraso al proyecto de puesta a disposición de las CCAA del Módulo GCA y al proyecto de Nuevo SISAAD en general, puesto que hubo que reescribir el Módulo GCA dando origen al GCA2, lo que el Tribunal de Cuentas denomina erróneamente como Tercer SISAAD.

En definitiva, el IMSERSO adoptó en Mayo de 2012 la decisión política y estratégica de optar por el modelo 1, "desarrollar desde cero un Nuevo SISAAD", con base en el principio de **discrecionalidad técnica** de la Administración, por ser el más beneficioso

para el **interés general**, por la necesidad de una **óptima gestión de los fondos públicos**, pero además fundamentada en los numerosos fallos del Primer SISAAD y en evitar una **cautividad tecnológica**, descartando las otras tres opciones por los motivos expuestos:

- El elevado coste de aprovechar un Sistema SIEBEL inadecuado que no funcionaba y con un **coste anual de licencias y mantenimiento insostenible** en la situación de crisis económica y recortes de presupuestos del año 2012.

- Evitar sospechas de posible **colusión de intereses** en las opciones COTS y ASSET.

3. **En segundo lugar, el "*Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia*" cuyo Resumen Ejecutivo fue elaborado en Noviembre de 2012.**

El segundo documento en el que se justifica "*la necesidad de desarrollar un NSISAAD en lugar de evolucionar el anterior SISAAD*" (pág. 167 del Anteproyecto) es el "***Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia***", un documento interno cuyo Resumen Ejecutivo fue elaborado y presentado al equipo directivo el 22 de Noviembre de 2012, y al que ya nos hemos referido anteriormente en las alegaciones al apartado III.3.4 del Anteproyecto.



En este documento interno se analiza la situación "actual", se describe el nuevo escenario que al que se quiere llegar con un Nuevo SISAAD, se expone la estrategia para conseguir construir el nuevo Sistema en 3 fases, se describe cómo será este Nuevo SISAAD, se enumeran las licitaciones que se encuentran en marcha, así como las futuras, con un esquema del calendario esperado hasta el 31 de agosto de 2013, se determinan los factores críticos que hay que controlar e, incluso, se propone una nueva denominación y logotipo para el futuro Sistema informático, que finalmente no se adoptaron.



4. **En tercer lugar, el "*Plan de Mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*" de Septiembre de 2013.**

Este documento interno de "Plan de Mejora del SISAAD" parte de un análisis de situación externo e interno del SISAAD, recopilando mucho de los documentos anteriores y poniéndolos al día, realizando un diagnóstico de debilidades y fortalezas, así como una propuesta de acciones al respecto.



Figura 8. DAFO del SISAAD

Figura 9. Matriz CAMA del SISAAD

En la elaboración de este Plan se tuvieron muy en cuenta los cuestionarios realizados a Comunidades Autónomas acerca de su grado de satisfacción y problemas con respecto al Primer SISAAD.

Aunque estos cuestionarios aparecieron anonimizados en este "Plan de Mejora del SISAAD", fueron realizados durante los meses de febrero y marzo de 2013, mediante desplazamientos a las sedes centrales de los Servicios Sociales autonómicos de un equipo de técnicos dirigidos por personal del IMSERSO, e incluidos en Anexo al "Plan de Mejora del SISAAD".

Las Comunidades Autónomas encuestadas fueron:

- Castilla-La Mancha,

- Castilla y León,
- Murcia y
- La Rioja.

Finalmente, el "Plan de Mejora" terminaba con un Plan de Acción de cara a los dos años siguientes, cuyas medidas se encontraban agrupadas por Líneas Estratégicas y Objetivos operativos.



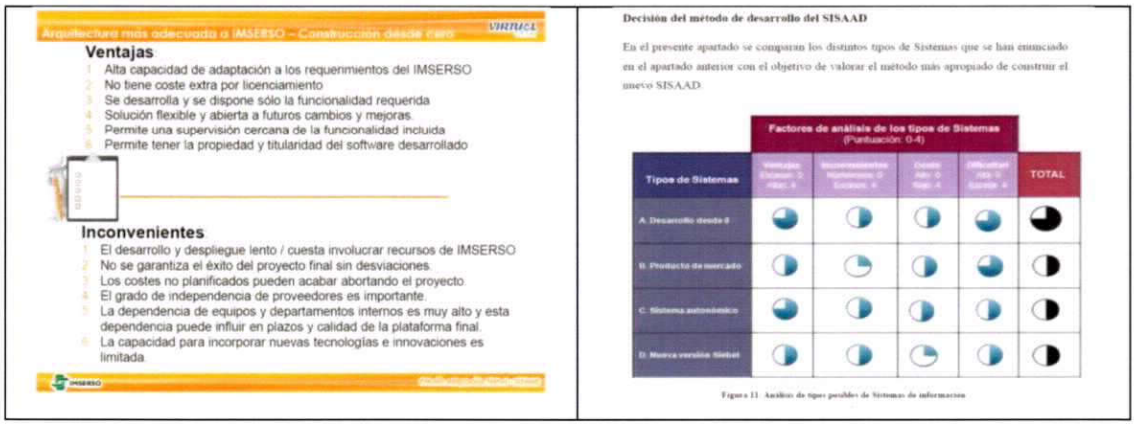
Figura 16. Plan de acción: relación entre Líneas Estratégicas, Objetivos operativos y medidas

5. **Y, en cuarto lugar, el "*Plan de Adecuación a la Administración Electrónica*"** de 2 de febrero de 2015**.**

Derivado del ***"Plan de transformación digital de la AGE y sus organismos públicos (Estrategia TIC 2015-2020)"***, se encontraba encaminado a implantar distintas herramientas de Administración electrónica en el IMSERSO y de integrarlas con el Nuevo SISAAD.

En conclusión, el Tribunal de Cuentas debiera suprimir en su Informe de fiscalización definitivo que "*no ha podido disponer de ningún documento donde se justificase la necesidad de desarrollar un NSISAAD en lugar de evolucionar el anterior SISAAD, lo que no se corresponde con la relevancia económica y funcional de la decisión adoptada y con la envergadura del proyecto desarrollado*", y párrafos concordantes, porque estos documentos existían y debieron ser aportados por los actuales responsables del IMSERSO.

En otro orden de cosas, en la **página 168** del Anteproyecto de Informe se afirma por el Tribunal de Cuentas que "*no se ponderaron los posibles inconvenientes derivados de esta decisión*" de desarrollar un nuevo SISAAD desde cero, lo que no es cierto, puesto que ya se ha puesto de manifiesto cómo en Mayo de 2012, tras la presentación del ***"Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)",*** se sopesaron sus ventajas e inconvenientes, que venían recogidos en el citado documento, pero pesaron más sus ventajas y beneficios, el descarte de las otras tres alternativas y la intención de evitar la "cautividad Tecnológica" gracias al software libre y las fuentes abiertas. Junto a ello, en el "*Plan de Mejora del SISAAD*" de Septiembre de 2013, pág. 47, se recoge gráficamente el resultado de una ponderación objetiva de las 4 posibles modelos de SISAAD que se valoraron, en el que se aprecia claramente la superioridad de puntuación de la opción elegida, tras valorar sus ventajas e inconvenientes:



Por lo tanto, el Tribunal de Cuentas debiera retirar la afirmación de no haber "*ponderado los posibles inconvenientes*" de la decisión elegida.

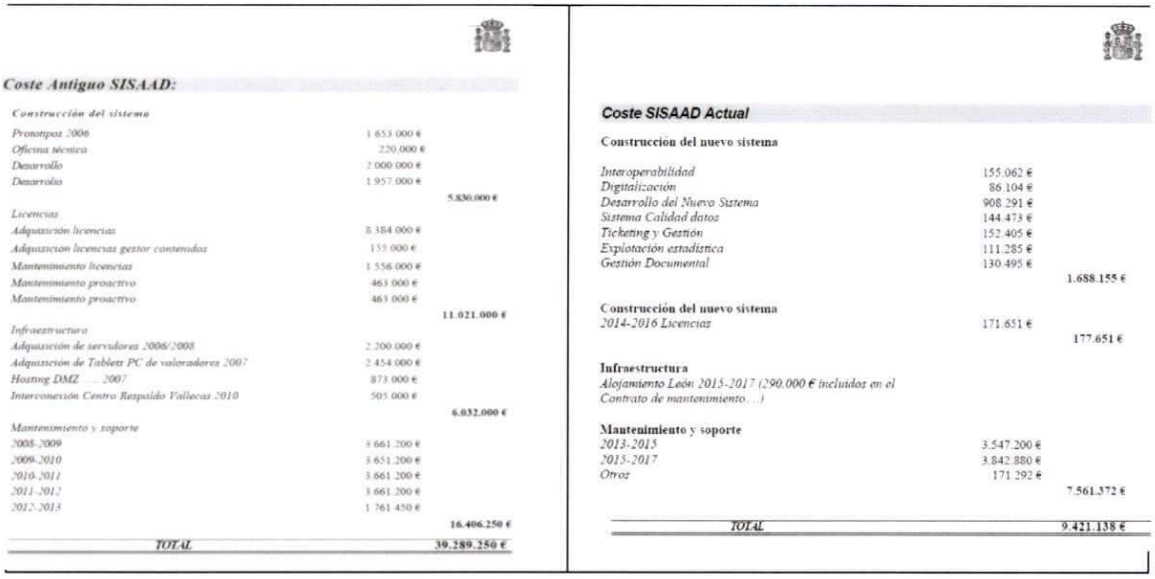
También se refiere el Anteproyecto a otros posibles inconvenientes, tales como:

a) **La falta de rentabilización del elevado coste invertido en el diseño, desarrollo y mantenimiento del primer SISAAD desde su inicio (2007) hasta el año 2012, estimado en más de 37 millones de euros** (página 168)

   El coste del Primer SISAAD fue en efecto muy elevado, 37 millones hasta 2012 y 39 hasta el año 2013, como ya se ha expuesto en páginas anteriores. Pero lo que resulta inexacta la afirmación del Tribunal de Cuentas de su "falta de rentabilización", cuando lo que caracterizó a aquel Primer Sistema fue su "insostenibilidad".

Además, tan elevado gasto contrasta con la reducida inversión en el Segundo SISAAD, a la que también se ha hecho referencia anteriormente en el **Informe del IMSERSO de fecha 24 de octubre de 2016**:

Comparativa costes Primer SISAAD-Segundo SISAAD Informe IMSERSO 24-10-2016



Coste Antiguo SISAAD:

Construcción del sistema		
Prototipos 2006	1.653.000 €	
Oficina técnica	220.000 €	
Desarrollo	2.000.000 €	
Desarrollo	1.957.000 €	
		5.830.000 €
Licencias		
Adquisición licencias	8.384.000 €	
Adquisición licencias gestor contenidos	155.000 €	
Mantenimiento licencias	1.556.000 €	
Mantenimiento proactivo	463.000 €	
Mantenimiento proactivo	463.000 €	
		11.021.000 €
Infraestructura		
Adquisición de servidores 2006/2008	2.200.000 €	
Adquisición de Tablets PC de valoradores 2007	2.454.000 €	
Hosting DMZ ... 2007	873.000 €	
Interconexión Centro Respaldo Vallecas 2010	505.000 €	
		6.032.000 €
Mantenimiento y soporte		
2008-2009	3.661.200 €	
2009-2010	3.651.200 €	
2010-2011	3.661.200 €	
2011-2012	3.661.200 €	
2012-2013	1.761.450 €	
		16.406.250 €
TOTAL		39.289.250 €

Coste SISAAD Actual

Construcción del nuevo sistema		
Interoperabilidad	155.062 €	
Digitalización	86.104 €	
Desarrollo del Nuevo Sistema	908.291 €	
Sistema Calidad datos	144.473 €	
Ticketing y Gestión	152.405 €	
Explotación estadística	111.285 €	
Gestión Documental	130.495 €	
		1.688.155 €
Construcción del nuevo sistema		
2014-2016 Licencias	171.651 €	
		177.651 €
Infraestructura		
Alojamiento León 2015-2017 (290.000 € incluidos en el Contrato de mantenimiento...)		
Mantenimiento y soporte		
2013-2015	3.547.200 €	
2015-2017	3.842.880 €	
Otros	171.292 €	
		7.561.372 €
TOTAL		9.421.138 €

Estos cuadros muestran que en el coste del Primer SISAAD hubo 4 grandes capítulos de gasto:

- Construcción:_____6 millones de euros
- Licencias: _____11 millones de euros
- Infraestructura: _____6 millones de euros
- Mantenimiento: _____ 16 millones de euros

El gasto de 6 millones en construcción **se rentabilizó de sobra** en los 8 años en los que estuvo funcionando el Primer SISAAD. Porque su funcionamiento y uso continuó en paralelo con el Nuevo SISAAD, algo que aconseja la prudencia en cualquier proyecto informático: en el año 2016 aún seguía en uso por las Comunidades Autónomas para gestionar, e incluso por el propio IMSERSO para comprobar datos históricos.

Lo que resultaba **insostenible** económicamente eran los **11 millones en Licencias**, solo entre 2007 y 2011, que había que renovar todos los años, así como los **16 millones en mantenimiento** entre los años 2008 y 2013.

Además, ya ha quedado mencionado que el "*Estudio sobre la Plataforma SIEBEL*" realizado por la empresa nº 6 estimaba en otros 3,5 millones de euros anuales el gasto futuro en licencias y mantenimiento. Era un auténtico derroche, una sangría de fondos públicos y unos sobrecostes que los responsables del IMSERSO, en una situación de crisis económica nacional, tenían que cortar.

Esos gastos tan elevados contrastan con la reducida inversión que fue necesaria para construir el Segundo SISAAD:

- Construcción:_____ 1,7 millones de euros
- Licencias: _____ 0,2 millones de euros
- Infraestructura: _____ 0,4 millones de euros en la ampliación del contrato 212/2013
- Mantenimiento: _____ 7,6 millones de euros

Estas cifras supusieron menos de **la cuarta parte del gasto del Primer SISAAD** y consiguieron construir y mantener un Nuevo SISAAD que hoy en día **funciona mejor, satisface a los usuarios, no tiene fallos de rendimiento, ni "cautividad tecnológica"**.

No resulta extraño "que en el "*Informe de situación del SISAAD*" elaborado (en febrero de 2013) por el entonces Jefe de Área de Estadísticas y Evaluación de Sistemas del IMSERSO, (...), no se efectúe ninguna mención al NSISAAD, cuyo desarrollo se había iniciado en diciembre de 2012 con la implantación del punto de interoperabilidad (contrato 833/2012), ni a la necesidad de sustituir el primer SISAAD" porque tales extremos excedían de la competencia y funciones del citado empleado público. Sí que llevaba razón el Informe mencionado al afirmar que *"se necesita una dirección clara"*. Y así fue: **hubo una dirección clara en el sentido de optar por el desarrollo de un Nuevo SISAAD en software libre y fuentes abiertas, impidiendo todo tipo de cautividad tecnológica.** Por lo demás, el informante confunde en ese mismo párrafo el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) con su Sistema Informático (SISAAD). En todo caso, nos encontramos ante un informe ni preceptivo, ni vinculante.

En conclusión, el Tribunal de Cuentas debiera suprimir en su Informe de fiscalización definitivo este apartado a), sobre una supuesta falta de rentabilización del Primer SISAAD, por no responder a la realidad.

b) El Anteproyecto de informe continua: "*asimismo, es necesario manifestar que, en el mismo estudio encomendado a la empresa n.º 6, se proponía, como una de las alternativas a considerar, la evolución del SISAAD preexistente, implantando una nueva versión de Siebel...*"

Al respecto, ya se ha alegado anteriormente que esta era solo **una de las cuatro alternativas** que presentaba el Estudio y que la decisión, en todo caso, correspondía al IMSERSO conforme al principio de "**discrecionalidad técnica**" de la Administración, pero además estaba justificada por muchos más motivos: coste, dificultad, inadecuación de la plataforma, quejas, inestabilidad, cautividad tecnológica, etc.

Comparativamente, esta alternativa no era la mejor opción. Su adopción hubiera significado, según el mismo Estudio reconocía, un **nuevo gasto de 1,5 millones de euros solo en "ajustes" (por el mismo precio se desarrolló el Nuevo SISAAD en software libre y fuentes abiertas**), además de un **gasto anual de licencias más mantenimiento de 3,5 millones de euros** de manera continuada, lo que hubiera sido lo **opuesto a una gestión eficiente** de los recursos públicos.

Ya se ha señalado anteriormente que se trataba de un sistema inadecuado para el sector público, por ser un **CRM** y no de un BPM**,** pero además **no estaba bien adaptado** a la Administración y, mucho menos, a los Servicios Sociales.

Resulta erróneo afirmar que "*hubiera aumentado el rendimiento de la aplicación*". El mismo Estudio reconocía que el elevado grado de "customización" de la misma, los "objetos" incrustados en su código, así como la inestabilidad de los servidores, causaban el bajo rendimiento de la aplicación, problemas que hubieran continuado con la versión 8 del CRM. El problema de base era ese: que se trataba de una aplicación pensada para otro fin, gestionar clientes. De haber seguido con él anterior SISAAD, hubieran continuado las **quejas** de los usuarios de las Comunidades Autónomas, la **inestabilidad** del Sistema, hubiera requerido un nuevo y elevado gasto en **infraestructura** y, finalmente, hubiera continuado la **cautividad tecnológica**, al tratarse de un sistema "propietario".

En definitiva, la opción de evolucionar el SISAAD preexistente hubiera sido un **parche**, no una verdadera solución.

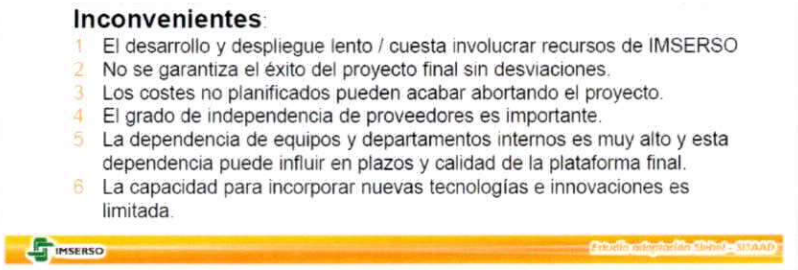
Resulta llamativo que el propio Tribunal de Cuentas reconozca una posible "*reducción en el coste de sus licencias estimado en un 27%*" de haber optado por esta solución y "*la significativa disminución del 43% en el precio de adjudicación del nuevo contrato de mantenimiento y adaptación del SISAAD (462/2012) en vigor desde el 1 de septiembre de 2012, adjudicado a la empresa n.º 1 por un importe semestral de 1.065.677,40 euros (equivalente a 2.131.354,80 euros anuales, frente a los 3.724.323,96 euros anuales del contrato 166/2008 precedente), supondría que quedaría justificada, en menor medida, la necesidad de sustituir el primer SISAAD*" (**pág. 169**), porque ello demuestra que **existió durante el periodo 2008-2012 un sobrecoste en licencias y mantenimiento del 27% y del 43% respectivamente**. Sobre todo, lo más llamativo es que la empresa nº 1 rebajara en 2012 en más de 1,5 millones de euros el precio anual del mantenimiento prestando el mismo servicio, lo que supondría un sobrecoste de aproximadamente 6 millones de euros en el contrato 166/2008 durante el periodo 2008-2012, sobrecoste que se debiera investigar.

En resumen, el Tribunal de Cuentas debiera corregir en su Informe de fiscalización definitivo la redacción de este párrafo b) del Anteproyecto de informe, atendiendo estas alegaciones.

c) El Anteproyecto de informe de fiscalización continúa manifestando erróneamente que **"tampoco se puso de manifiesto el coste económico y temporal derivado del desarrollo del NSISAAD, así como la necesaria convivencia entre ambos sistemas, la consiguiente migración de datos entre los mismos y el periodo necesario de adaptación de los gestores a la nueva plataforma…"** (página 169)

Esta afirmación no es correcta porque tales extremos sí que se valoraron y pusieron de manifiesto en los siguientes documentos:

- En el ***"Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia",*** de Mayo de 2012, elaborado por la empresa nº6, ya ha sido alegado que en su valoración de las ventajas e inconvenientes de la opción de desarrollar desde cero una nueva aplicación figuraba el riesgo de "*los costes no planificados*", pero una adecuada gestión de tales riesgos los minimizaron adecuadamente a la necesidades de cada momento.



- En el ***"Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia"*** **de noviembre de 2012, primer documento interno que planificaba un Nuevo SISAAD,** contenía ya el primer **calendario** para sustituir el Primer SISAAD.



- Y en tercer lugar, el "***Plan de Mejora del SISAAD***" de septiembre de 2013, contenía acciones concretas para la **Coexistencia de ambos Sistemas,** la medida 2.2.2 /(página 61 del Plan): ***"****La puesta en marcha del nuevo SISAAD requerirá de un periodo de pruebas y de coexistencia con la anterior aplicación. Durante este periodo se testeará el funcionamiento del nuevo Sistema, se procederá a la* ***formación de los usuarios*** *y a la* ***migración de los datos***".

  Tampoco resulta cierto que estos factores conllevaran "*importantes ineficiencias en el funcionamiento del SISAAD y la pérdida de información en las migraciones efectuadas*", ni tampoco "*dificultades en su implantación que provocaron un retraso en la puesta en marcha del NSISAAD*" (pág. 169), sino que son los típicos y habituales factores de riesgo que gestionan los directores de proyecto en situaciones similares al proyecto del Nuevo SISAAD.

  Por otra parte, los retrasos en la puesta en marcha del NSISAAD no se produjeron por estos factores, sino más bien por los recursos interpuestos por la empresa nº 1 en 2013, la negativa de la empresa nº 6 a ceder los códigos fuente o "librerías" o los peticiones de las CCAA de acompasar sus ritmos a los del Nuevo SISAAD.

En conclusión, el Tribunal de Cuentas debiera retirar también de su Informe de fiscalización **definitivo el párrafo c) de la página 169 del Anteproyecto de informe.**

En esta misma **página 169** el Tribunal de Cuentas vuelve con su teoría de "*el desarrollo de los subsistemas del segundo SISAAD podría haberse incardinado dentro de estos contratos*"

(462/2012 y 212/2013) y que por ello podría haberse producido un "*sobrecoste directo derivado del importe -1.688.115,18 euros*". Una vez más hay que reiterar en estas alegaciones que ambas afirmaciones no son correctas, porque:

No se podían incluir los contratos del desarrollo y mantenimiento del Nuevo SISAAD y sus Módulos dentro de los contratos 212/2013 y, mucho menos, dentro del contrato 462/2012, puesto que estos iban referidos al mantenimiento y soporte del Primer SISAAD, desarrollado en el sistema "propietario" SIEBEL, mientras que los contratos "*de los distintos subsistemas del segundo SISAAD*" desarrollaban un nuevo y distinto Sistema en Java, software libre y fuentes abiertas. Es decir, son dos Sistemas distintos y contrapuestos, como la noche y el día, como ya se ha expuesto en detalle en aparados anteriores, por lo que no existe sobrecoste alguno, sino que los **1,7 millones de euros** referidos por el Anteproyecto como sobrecostes fueron la inversión necesaria para la construcción del Nuevo SISAAD, como detalla el **Informe del IMSERSO de fecha 24 de octubre de 2016**. **Alego que todas esas afirmaciones y reiteraciones del Anteproyecto de informe debieran ser suprimidas del Informe de fiscalización definitivo.**

Es también inexacto que "*el IMSERSO no promovió la mayor concurrencia posible que hubiera redundado en una posible reducción de su coste de desarrollo, al no tramitar dichos contratos mediante PA sino mediante el sistema de adquisición centralizada al amparo del Acuerdo Marco 26/2011*", puesto que como ya se ha expuesto:

- En el Anexo 16 del Anteproyecto de Informe de fiscalización se advierte que de los contratos licitados en el periodo 2012-2016 de mi responsabilidad, por un valor total de 13.801.714,40 €, los de mayor cuantía, el 462/2012 por 8.941.996,80€ y el 212/2013 por 2.131.354,80€, se licitaron mediante Procedimiento Abierto.

- Esto significa que **el 80% de los fondos públicos licitados para el Nuevo SISAAD en el periodo 2012-2016 lo fueron mediante Procedimiento Abierto**, promoviendo así en la mayor parte de los recursos públicos licitados la mayor concurrencia posible.

- **Solo el 18% de los fondos públicos licitados durante ese periodo de 2012 a 1016 para el Nuevo SISAAD lo fueron a través de Contratación Centralizada**, un sistema legal y fomentado por las legislaciones de contratación del sector público y por el Ministerio de Hacienda por **racionalización, objetividad y transparencia de la contratación**.



- El poder adjudicador en los contratos tramitados por Contratación Centralizada fue el Ministerio de Hacienda, no el IMSERSO, y siempre a **la oferta más ventajosa económicamente**, a la más barata.

- La posibilidad de solicitar ofertas a solo varias empresas, y no a todas, está permitida legalmente.

En la misma **página 169** del Anteproyecto de Informe, el Tribunal de Cuentas vuelve a mencionar el supuesto e inexistente Tercer SISAAD. **El supuesto Tercer SISAAD no ha existido jamás**. Al respecto cabe señalar que:

- El Primer SISAAD se encontraba regulado por la ***ORDEN TAS/1459/2007, de 25 de mayo, por la que se establece el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y se crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal*** (BOE nº 127, de 28 de mayo de 2007) y se construyó de acuerdo con el contenido y estipulaciones de la misma.

- El Nuevo SISAAD fue regulado por la ***ORDEN SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia*** (BOE nº 302, de 18 de diciembre de 2013) en la que se definen los siguientes aspectos (**Anexo 12**):

  - Los nuevos **Datos del SISAAD,** en su ANEXO I.
  - Los "**Datos para adaptar e incorporar a los expedientes en tramitación o resueltos a fecha 1 de enero de 2014**", en su ANEXO II.
  - El "**Modelo de certificado mensual de remisión de datos y de liquidación del nivel mínimo**", en el Anexo III.
  - Y, finalmente, en el Anexo IV se establece el "**Modelo de certificado anual justificativo de la actividad realizada y la aportación económica destinada a la financiación del coste del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**".

- Sin embargo, no existe ninguna norma legal o reglamentaria que cree, establezca o regule un tercer SISAAD ni su contenido. Es una división del Anteproyecto de Informe que no está respaldada por un criterio técnico ni tecnológico y tampoco normativo **confundiendo una versión de uno de los varios Módulos del SISAAD, el Módulo GCA, con todo un tercer SISAAD**.

En consecuencia, todas las referencias a un supuesto tercer SISAAD deben ser radicalmente suprimidas a lo largo de todo el texto del Informe de fiscalización definitivo, por tratarse de una mera invención.

Del mismo modo deben retirarse todas las referencias a que los entonces responsables del IMSERSO no quisieron recepcionar los componentes tecnológicos, códigos fuente o "librerías" de la empresa nº6.

Como ya se ha explicado anteriormente, fue la empresa nº6 la que no quiso entregarlos cuando debía, para crearse una posición de privilegio, o ventaja competitiva, en el desarrollo del Módulo GCA ante su posible descarga por las CCAA, intentando convertir así al IMSERSO y a las CCAA en

sus "clientes cautivos". Cuando se descubrió este ardid por los servicios técnicos del IMSERSO la empresa nº6 se resistió durante meses a la entrega de dichos componentes tecnológicos, provocando la adopción por el IMSERSO de un plan de acción consistente, básicamente, en una nueva versión del Módulo GCA, la GCA2. La empresa nº6 no entregó los componentes a su cliente, la empresa nº5, ni al IMSERSO directamente, sino que según ella los entregó a un tercero: la UTE nº 1, con la que no tenía relación contractual directa, y demasiado tarde porque ya estaba en marcha el plan de acción. El IMSERSO no pudo rechazar la entrega de esos componentes por parte de la empresa nº 6 porque nunca se los entregó, ni lo intentó, directamente.

Pero, además, aunque lo hubiera hecho -entregar los componentes tecnológicos- no hubiera servido de nada, porque lo importante es que no se podían subir al "Centro de transferencia de Tecnología" por tratarse de software "propietario" y no de software libre, por lo que -una vez descubierto el ardid de la empresa nº6- no había más remedio que reescribir el Módulo GCA2 en software libre para cumplir con los requerimientos del CTT (**ANEXO 13**) y no causar una "**cautividad tecnológica**" a las CCAA que quisieran bajarse el Módulo GCA2 y personalizarlo como Sistema propio de gestión.

También en la **página 169** del Anteproyecto de Informe de fiscalización se afirma erróneamente que el Nuevo SISAAD "*no ha cumplido los principales objetivos perseguidos con su desarrollo*". Esto no es correcto, porque sí que **el Nuevo SISAAD ha cumplido sus principales objetivos**, al menos en el periodo 2012-2016, como se expone a continuación:

a) **En relación con el incremento de su uso**. Todas las CCAA más Ceuta y Melilla usan, de una manera u otra, el Nuevo SISAAD. Y, en concreto:

   1. El "Punto de Interoperabilidad" y el "Repositorio Unificado de Información" son utilizados mensualmente por **todas las CCAA** para enviar los datos de gestión de ese periodo.

   2. Con **todas las CCAA** se ha firmado un **Convenio de Interoperabilidad**, cuyo modelo se recoge en el (**Anexo 14)** a este escrito de alegaciones.

   3. **Todas las CCAA** tuvieron la oportunidad de acceder y conocer el Módulo GCA2, de Gestión de Comunidades Autónomas, para su uso y como referente en cuanto a contenidos de sus propios Sistemas.

   4. Las Direcciones Provinciales del IMSERSO en **Ceuta y Melilla** utilizan el Módulo GCA2 para la gestión diaria de los expedientes de Dependencia en sus Ciudades, por tratarse de órganos propios del IMSERSO.

   5. También lo usan, para cargar sus expedientes en el Repositorio Unificado de Información, las CCAA de **Andalucía, Asturias y Canarias**.

   6. Las Comunidades Autónomas de **Aragón, Castilla-La Mancha, Andalucía, Baleares y La Rioja** se descargaron el Módulo GCA2 desde el "Centro de Transferencia de Tecnología" de la AGE, y lo han estudiado o adaptado a sus peculiaridades propias (p.ej. unas son uniprovinciales y otras pluriprovinciales)

y alguna, como **Castilla-La Mancha**, lo usan en la gestión diaria de los expedientes de Dependencia, sin necesidad de un gasto en todo un nuevo Sistema, gracias al software libre y fuentes abiertas del GCA2, que intentó boicotear la empresa nº6. El uso que hacen estas CCAA del GCA2 es sin ningún tipo de "dependencia tecnológica" de ninguna empresa.

7. El **resto de las Comunidades Autónomas**, podrán descargarse y personalizar el GCA2, o no, en legítimo ejercicio de sus competencias y autonomía. Si así lo hacen, se podría evitar al contribuyente un gasto en 17 Sistemas distintos mediante una gestión eficiente de los recursos públicos, pero eso corresponde a la libre elección de cada Administración autonómica. De hecho, algunas de ellas lo han bajado para estudiarlo y ajustar sus propios Sistemas a este (p.ej. Andalucía).

8. Con la puesta a disposición de las CCAA del Módulo GCA2 del Nuevo SISAAD **esta parte ha cumplido, y ha puesto los medios para que las CCAA cumplan**, con lo dispuesto por el artículo 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la **reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración** que establece que *"Las Administraciones Públicas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o utilizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan".*

En consecuencia, el Tribunal de Cuentas debiera corregir en el Informe de fiscalización definitivo su afirmación sobre el supuesto no **incremento de uso del Nuevo SISAAD** en el sentido alegado.

b) **En relación con la cautividad tecnológica**. Con el Nuevo SISAAD **ha desaparecido totalmente** la "cautividad" del IMSERSO respecto a las empresas proveedoras externas.

El Anteproyecto de Informe señala, en su página 170, que "*Esta situación ya se denunciaba con respecto a la empresa n.º 1, adjudicataria de los primeros contratos de mantenimiento y desarrollo del primer SISAAD, al llevar prestando servicios en el IMSERSO durante cinco años consecutivos*", en el Informe n.º 977/2013 del Tribunal de Cuentas. De este modo, la reiterada afirmación del Tribunal, en páginas anteriores, sobre que se podría haber optado, como opción más conveniente, por la alternativa de continuar con el Primer SISAAD adquiriendo las nuevas licencias de la versión Siebel Public Sector 8, entra en contradicción con tal afirmación, puesto que **se hubiera perpetuado la cautividad tecnológica respecto de la empresa nº 1**, como proveedora del servicio de soporte y mantenimiento, **y de la empresa nº 10**, como proveedora de las licencias. Afortunadamente no se optó por esa alternativa, por las razones expuestas en páginas anteriores.

En fin, con un Nuevo SISAAD desarrollado en software libre y fuentes abiertas **no existe cautividad tecnológica**. De hecho, frente a la cautividad que existía en el anterior periodo de implantación del **primer SISAAD respecto de la empresa nº 1**, fueron varias las empresas y UTEs que intervinieron en el Nuevo SISAAD gracias a que este se encuentra desarrollado en software libre**: las empresas nª 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 12, así como las UTEs 1, 2, 3, 4 y 5**. Todas ellas han intervenido en el Nuevo SISAAD sin problemas de software propietario, licencias, componentes tecnológicos o códigos fuente.

El ejemplo paradigmático de que **no existe cautividad tecnológica** lo aporta el mismo Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas (gráfico nº 9, página 141): en el contrato 362/2017 **se adjudica el Lote 1 a la empresa nº 12**, que **nunca antes había tenido ninguna relación con el SISAAD**, pasando a prestar el servicio de soporte **sin ningún problema** precisamente porque no existe "cautividad tecnológica": cualquier empresa puede dar el soporte y mantenimiento, incluso evolucionar el Sistema.

Asimismo, demuestra que no existe cautividad tecnológica el hecho de que el Módulo GCA2, que el Tribunal de Cuentas denomina erróneamente tercer SISAAD, fue subido al "Centro de Transferencia de Tecnología" de la AGE y ha sido bajado y personalizado al menos por dos CCAA, Asturias y Castilla-La Mancha, así como otras como Andalucía para su emulación:

- **No hubiera sido posible subirlo al "Centro de Transferencia de Tecnología"** si hubiera existido "cautividad tecnológica", lo hubieran impedido los derechos privados de propiedad intelectual y el propio "Centro de Transferencia de Tecnología", pues solo se pueden subir aplicaciones propiedad de la AGE, como es el Nuevo SISAAD y su Módulo GCA".

- **Esas dos CCAA, Asturias y Castilla-La Mancha, lo han personalizado de acuerdo con sus necesidades sin limitaciones, por no existir "cautividad tecnológica"** y, probablemente, sin coste o muy pequeño, desde luego mucho menor que si hubieran adquirido una solución de mercado o hubieran realizado un nuevo desarrollo desde cero.

Se advierte que en este capítulo III.3 del Anteproyecto de Informe requiere de una cualificación técnica muy alta, como reconoce el mismo Anteproyecto en su **página 105**, porque no es igual "cautividad tecnológica" que el *know how* o *expertise* propio de las personas físicas o jurídicas:

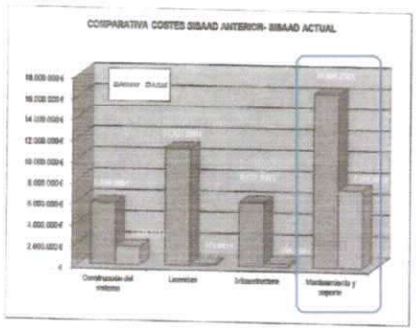
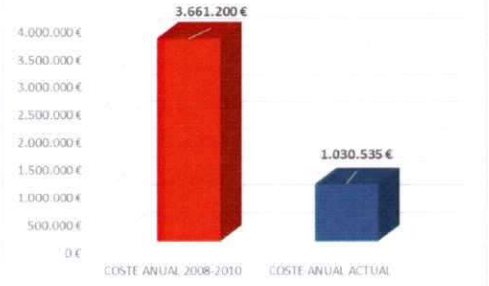
- Que una o varias empresas obtengan distintas licitaciones o sean subcontratadas en varias ocasiones no quiere decir necesariamente que exista cautividad tecnológica, sino, más bien quizá, que tendrían el conocimiento adecuado al caso o puede que formularan la oferta económica más barata.

- Que un técnico se desplace para realizar un trabajo no quiere decir necesariamente que exista cautividad tecnológica, sino quizá que responda a cuestiones organizativas de cada empresa o proyecto.

En conclusión, el Tribunal de Cuentas debiera retirar también de su Informe de fiscalización definitivo el párrafo b) de la página 170 del Anteproyecto de informe, por su alto componente de cualificación tecnológica.

c) **Respecto al coste anual de mantenimiento del Nuevo SISAAD (pág. 170)** este ha decrecido incluso más de lo que se pretendía, tanto en mantenimiento como, sobre todo, en licencias:

- **Disminución del coste anual del mantenimiento.** Ha disminuido desde los 3.661.200€ anuales de la empresa nº1 en el primer contrato de mantenimiento en 2008, hasta 1.030.534,74€ anuales en la actualidad. Esta previsión de disminución del mantenimiento y soporte ya se encontraba recogida en el Informe del IMSERSO del 24-10-2016, aunque en la actualidad es aún mayor.

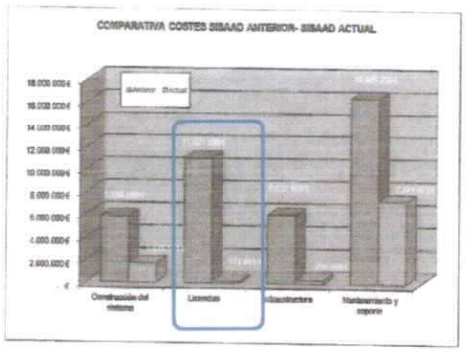
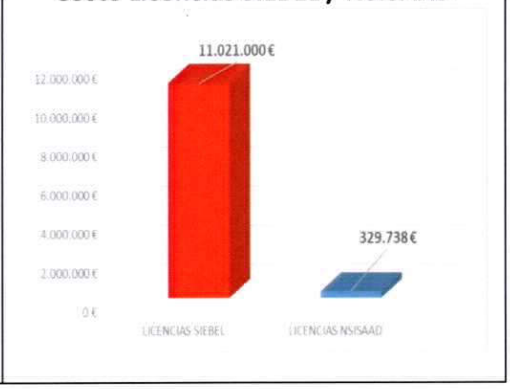
Coste total mantenimiento Informe IMSERSO 24-octubre-2016	Coste anual Primer cto. mantenimiento 2008 /actual
	

Este enorme ahorro no ha sido causado como pretende afirmar el Anteproyecto de Informe "por las variaciones a la baja de los precios de mercado", **sino por una eficiente gestión de los recursos públicos** operada en el periodo 2012-2016 que sustituyó los mantenimientos de SIEBEL, carísimos dada la escasez y dificultad de conseguir técnicos certificados en SIEBEL, por **mantenimientos de Java y software libre, con técnicos mucho más abundantes en el mercado** y por lo tanto muchísimo más baratos.

- **Disminución del coste de licencias.** Mucho mayores han sido los ahorros en el coste de las Licencias. No hay que olvidar que la empresa nº 10 cobró durante el periodo 2008-2011 más de 11 millones de euros en licencias SIEBEL, frente a los 171.651 € de las licencias *Postgres* del periodo 2012-2016, como ya recogía así el Informe del IMSERSO del 24 de octubre de 2016, citado. Incluso admitiendo, además del coste de *Postgres*, "el coste de adquisición de las licencias anuales y mensuales de mantenimiento" de otros productos

corporativos ya implantados (*Invesdoc* y *Webfocus*), el coste de estos, reflejado en los contratos 704/2016 y 705/2016, rondan en total los 329.000 €, comparada con los 11 millones de euros del Primer SISAAD, como se aprecia en el gráfico siguiente.

-

Informe IMSERSO 24-octubre-2016	**Coste Licencias SIEBEL / NSISAAD**
	

Resulta también erróneo afirmar como hace el Anteproyecto de Informe, en **la página 171**, que "*Ello ha provocado una dependencia tecnológica con respecto a las empresas propietarias de dichos productos en los dos primeros casos (empresas n.º 4 y 9, respectivamente*", puesto que no existe la supuesta dependencia, ni por la relevancia de los mismos, puesto que en cualquier momento el IMSERSO puede decidir sustituirlos, con total facilidad, por otros productos desarrollados en software libre como *Alfresco* (para gestión documental) o *Pentaho* (para estadísticas).

Por lo tanto, el Tribunal de Cuentas debiera retirar también de su Informe de fiscalización definitivo el parágrafo c) de las páginas 170 y 171 del Anteproyecto, por lo expuesto, motivado y justificado.

d) **En relación con el incremento del rendimiento de la aplicación (pág. 171)**. Se resolvieron los problemas de rendimiento de la aplicación y se subsanaron las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe nº 977 del Tribunal de Cuentas.

A nuestro entender como consecuencia, quizá, por el alto grado de complejidad tecnológica, **(pág. 105)** en el Anteproyecto de Informe se produce un fallo interpretativo técnico, en este punto, confundiendo el **"rendimiento de la aplicación"** con la "**calidad del dato**": los errores humanos y de gestión de las CCAA en la introducción y carga de los datos en el Repositorio Unificado de Información (RUI) del NSISAAD, que son los causantes de los supuestos abonos indebidos y que se han podido producir en origen, en las CCAA.

Es erróneo afirmar que "*con carácter general, y a pesar de los desarrollos efectuados, el rendimiento de la aplicación se ha visto disminuido*", puesto que:

- **El "rendimiento de la aplicación" hace referencia a la fluidez del servicio** para acceso a datos y a la respuesta de la máquina al usuario en tareas tales como la

grabación de datos, peticiones de información, cálculo de ratios, elaboración de listados, etc. En definitiva, que no exista lentitud, ni se paralice en las interacciones humano-máquina.

- **El Primer SISAAD desarrollado en SIEBEL presentaba muy mal rendimiento**, derivado de la excesiva customización de la plataforma SIEBEL que no estaba diseñada para gestionar expedientes administrativos (BPM) sino para gestionar clientes (CRM), lo que generaba numerosas incidencias por el bajo rendimiento de la aplicación.

- **El Segundo SISAAD, diseñado específicamente para gestionar la Ley de Dependencia, redujo en gran medida el número de tickets de servicio**, es decir, de incidencias de rendimiento de la aplicación, desde el pico de casi 8.000 incidencias en 2012 hasta las 1.754 de 2015, como se aprecia en el siguiente gráfico y en los cuadros de datos que se pueden consultar en el documento de licitación del sistema de gestión de proyectos recogido en el **Anexo 15** de este escrito de alegaciones.



De acuerdo con estos datos y con todo lo expuesto anteriormente, esta parte considera que **durante el periodo 2012-2016**:

- Ha quedado demostrada la **calidad e integridad del Nuevo SISAAD**, así como la garantía de su **fiabilidad, seguridad, disponibilidad y transparencia de la información** recogida en el mismo.

- La **oportunidad** y conveniencia de la construcción y puesta en marcha del Nuevo SISAAD está fuera de toda duda, como ya ha quedado demostrado en el ***"Estudio de la plataforma Siebel en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia"*** *de Mayo de 2012,* en el ***"Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia"*** de Noviembre de 2012, en el "***Plan de Mejora del SISAAD***" de septiembre de 2013 y en las alegaciones a los epígrafes III.3.1 a III.3.6, así como en los párrafos anteriores de este mismo epígrafe III.3.7.

- **La contratación del desarrollo del NSISAAD contó siempre con todos los informes favorables de los árganos de control** y se mantuvo siempre dentro del marco de la legislación vigente en materia de contratación pública, **primando la concurrencia de todas las empresas mediante procedimientos abiertos en el 80% de los fondos públicos licitados**, y sin relevantes deficiencias ni irregularidades.

  Los contratos adjudicados por el Ministerio de Hacienda (poder adjudicador) a través de la **contratación centralizada solo representaron el 18% del total de fondos públicos licitados** y siempre se adjudicaron a la oferta más **barata**.

- El Nuevo SISAAD fue llevado a cabo por el IMSERSO durante el periodo 2012-2016 conforme a los principios de **buena gestión financiera** que deben presidir la administración de los recursos públicos, así como **de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y economía en su ejecución**, como lo demuestra:

  - **La baja inversión que fue necesaria** (9 millones de euros en el periodo 2012-2016 según el Informe del IMSERSO de fecha 24 de octubre de 2016, 14 millones según el Anexo 16 del anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas), frente al elevado coste del Primer SISAAD (39 millones de euros).

  - **Las numerosas adjudicaciones a las ofertas económicas más baratas,** siempre en los contratos de adquisición centralizada, lo que provoca que las acusaciones de sobrecoste palidezcan ante la objetividad de las fórmulas de adjudicación, siempre al precio más bajo.

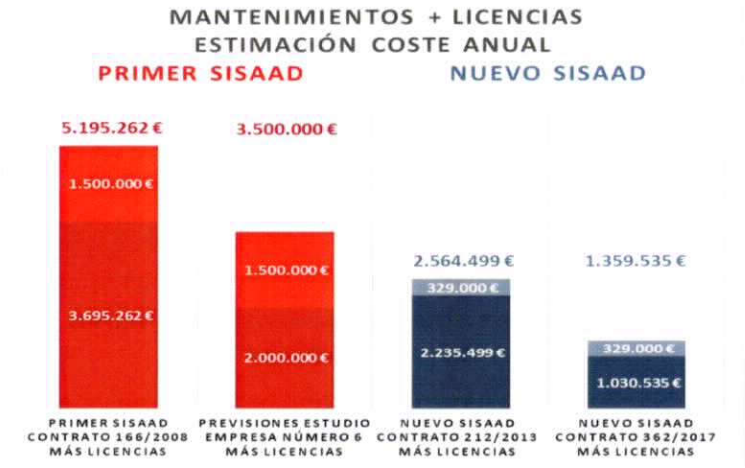
  - **La sustitución de Licencias SIEBEL de coste desorbitado** (11 millones de euros en 3 años, más renovaciones anuales futuras estimadas en 1,5 millones de euros), por las licencias *Postgres*, *Webfocus* o *Invesdoc* de apenas 329.000 euros.

  - El **abaratamiento del coste anual de los contratos de mantenimiento**, desde los 3,6 millones anuales en el periodo 2008-2012 hasta el millón de euros anuales en la actualidad.

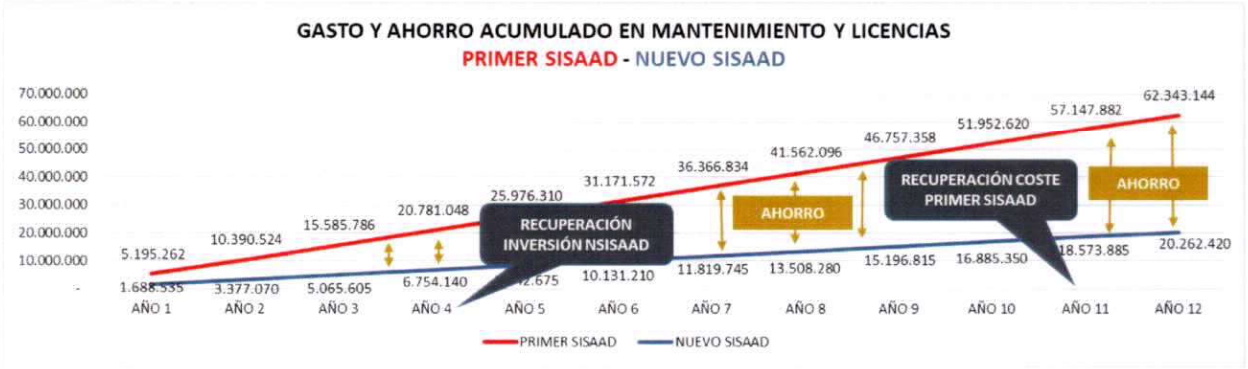
    Esta diferencia en el coste de **mantenimientos más licencias** demuestra la sostenibilidad económica del Nuevo SISAAD frente al gasto del Primer SISAAD.

    De esta manera, el mantenimiento y licenciamiento del Nuevo SISAAD está suponiendo al erario público **un ahorro de 3,5 millones de euros al año si se compara con el gasto anual estimado del Primer SISAAD,** o un ahorro anual de más de 2 millones de euros, comparando con las estimaciones del "*Estudio de la Plataforma SIEBEL para el SISAAD*" de la Empresa nº 6**.**

  - **El coste de mantenimientos + licencias** se ha visto así enormemente disminuido desde el Primer SISAAD con este Nuevo SISAAD.



Este nivel de ahorro supone que, desde su puesta en funcionamiento en 2015, en 11 años se habrán recuperado los 39 millones de euros que costó el Primer SISAAD y que **ya se ha recuperado en 2019, en tan solo 4 años, la inversión de 14 millones de euros en que el Anexo 16 del Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas estima el coste del Nuevo SISAAD.**



Estos datos prueban la **eficiente gestión de los recursos públicos** que supuso la implantación del Nuevo SISAAD y su **positivo impacto financiero en términos de ahorro** de dinero público.

- Incluso admitiendo las cifras de contratos recogidas por el Tribunal de Cuentas en el Anexo 16 de su Anteproyecto de Informe de fiscalización, que van más allá temporal y materialmente que el Informe del IMSERSO del 24 de octubre de 2016, si se realiza una **estimación del coste anual total de ambos SISAAD**, desde el año 2006, se advierte la enorme diferencia del gasto, a favor del Nuevo SISSAD: **39 millones de euros frente a 14**.

- Con la **puesta a disposición del Módulo de Gestión de Comunidades Autónomas (GCA2) en el "Centro de Transferencia de Tecnología" de la AGE**, el IMSERSO ha cumplido con la obligación de lograr un sector público más **racional** y **eficiente**, con el fin de aprovechar y rentabilizar en la medida de lo posible los recursos técnicos preexistentes **evitando a las CCAA duplicar innecesariamente costes**, tal y como

manifiesta el artículo 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración: las CCAA pueden así "*...con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización*".

- Con el Nuevo SISAAD, en definitiva, se ha garantizado por el IMSERSO en el periodo 2012-2016, "la fiabilidad, seguridad, disponibilidad y transparencia de la información de dependencia que contiene", como lo demuestra:

  - que no haya sido necesario hasta el momento aprobar una nueva Orden ministerial de regulación del SISAAD,
  - que se siga utilizando el Nuevo SISAAD hoy en día,
  - que no se haya perdido el 70% de la información como sucedió en la incidencia de 2011 con el Primer SISAAD,
  - que las CCAA y los usuarios hayan dejado de enviar continuas quejas al Ministerio,
  - que el Sistema se haya estabilizado,
  - que no tenga caídas ni cortes,
  - que incluso 2 CCAA se hayan ahorrado gastos de nuevos sistemas bajándose el Módulo GCA del CTT de la AGE,
  - que se haya amortizado en 4 años la inversión realizada en el Nuevo SISAAD,
  - que el gasto anual en mantenimiento y licencias cueste al contribuyente menos de la mitad de lo que le costaba el Primer SISAAD.

Finalmente, desde un punto de vista técnico se exponen a continuación comparativamente todas las mejoras que ha supuesto el Nuevo SISAAD frente al Primer SISAAD:

Antiguo SISAAD - Siebel	Nuevo SISAAD- NSISAAD
Sistema comercial/licenciado CRM adaptado mediante procesos SQL que se ejecutaban por las noches.	**Aplicación open source** implementada a medida para la gestión de la tramitación de la Dependencia y envío de la información por las Comunidades desconectadas. Creando un **Repositorio Único de Información** con la información consolidada.
Cálculo de la nómina: La ejecución y finalización de todos los procesos necesarios para el cálculo de la nómina tardaba **7 días**.	**Cálculo de la nómina**: Actualmente tarda **una jornada**. El nuevo sistema permite antes de la ejecución, la simulación previa del cálculo, lo que permite al IMSERSO, realizar la gestión de los pagos, de un modo **más eficiente**.
El detalle de la liquidación del nivel mínimo se depositaba **mensualmente** en SFTP	Las comunidades autónomas tienen acceso a toda la información **en tiempo real** a través de

	la aplicación de gestión económica GEC dándole transparencia al proceso de LNM.
Valoraciones: Los baremos de dependencia se enviaban desde unos equipos específicos de un modelo concreto proporcionados por IMSERSO a las Comunidades autónomas y se procesaban **por las noches**. La obsolescencia y deterioro de los equipos generaba muchas **dificultades** para la carga de los baremos por parte de las unidades	Las **valoraciones** se generan desde la aplicación y se pueden cargar en la misma **en el momento en el que el valorador así lo decida**.
Base de datos desnormalizada, sin claves foráneas y sin documentar. Los datos de diferentes tramitaciones se almacenaban en una única tabla, generando muchos millones de registros, con campos de texto, **sin trazabilidad**, lo que hacía muy difícil tanto el soporte como la obtención de la información.	**Base de datos normalizada**, identificando los diferentes trámites en distintas tablas con toda la información documentada y registrando **trazabilidad** de la información. Facilitando tanto el soporte como la extracción de la información a las Comunidades, dando fiabilidad y consistencia a la información.
Datos desnormalizados y no existencia de catálogos	**Normalización y estandarización** a través de catálogos de información.
Cruce fallecidos: Se realizaba lanzando unos procesos **manuales** directamente en la base de datos.	**Cruce fallecidos**: Se ha mejorado y simplificado el proceso para realizar el cruce de fallecidos de los datos de Justicia/INE, facilitando el resultado en el portal. Se ha añadido la opción de ejecutarlo **desde la aplicación de gestión de Comunidad Autónoma** de forma independiente.
Envío de información de dependencia por parte de las CC.AA. a través de **servicios web sin almacenamiento ni trazabilidad** de envíos y por tanto sin consistencia de la información.	**Interoperabilidad basada en el ENI** con **almacenamiento, trazabilidad de envíos y subsistema para la consulta** de toda la información intercambiada con IMSERSO por parte de las CC.AA.
Siebel disponía de **dos servidores con balanceo de carga**, pero el balanceador no funcionaba correctamente, puesto que permitía sobrecargar uno de los servidores antes de empezar a enviar peticiones al otro.	Sistema de **alta disponibilidad**

Entre las **principales mejoras** alcanzadas con el Nuevo SISAAD figuran las de:

- Implementación de un **sistema robusto y estable en alta disponibilidad** que no sufre caídas constantes y que dejaba a las CCAA semanas enteras sin poder mecanizar o enviar datos al IMSERSO.

- En cuanto a la Liquidación de Nivel Mínimo el Nuevo SISAAD permite:

    - **Control de la nómina**: la nueva aplicación para la gestión económica de las nóminas (GEC), permite a las CCAA una visualización más clara y sencilla de sus datos, sabiendo en todo momento lo que va a cobrar según va avanzando el mes y van consolidación datos.

- **Estimaciones de pagos**: Se ha añadido la posibilidad de poder realizar simulaciones de la nómina antes de que el proceso sea definitivo para poder ver el impacto de la nómina y no exceder el presupuesto asignado.

- **Estimaciones de ajustes**: Se ha añadido la posibilidad de estimar el impacto económico de un ajuste, permitiendo sobre todo avisar a la CA y coordinar el ajuste con la misma para que no les afecte excesivamente en su día a día.

- **Se realizan cruces con recursos propios del IMSERSO** (Residencias) para validar las prestaciones de los usuarios de estas.

- **Repositorio Único de Información** (RUI) con la información consolidada separado de la información de gestión.

- **Interface para facilitar el análisis desde las CC.AA.** de la información modificada en el repositorio único (RUI) resultante de las consolidaciones de información.

- **Elaboración de procesos para mejorar la calidad de los datos**:

  - Identificación de DNI duplicados.

  - Identificación de misma persona con diferentes identificadores.

  - Depuración de datos de prestaciones identificándose prestaciones sin horas SAD, prestaciones sin cuidador, etc.

  - Depuración fechas de todo tipo: fechas resolución anterior a dependencia, fechas resolución o efectos anteriores a solicitud, fechas a futuro...

  - Comprobación de pagos realizados detectándose:

    - **Pagos excesivos**: expedientes con cuantías elevadas de liquidación debido a errores de pagos de SIEBEL.

    - **Y pagos con cuantías negativas**: expedientes con cuantías negativas de liquidación debido a errores de pagos de SIEBEL.

Por lo tanto, es totalmente infundado afirmar que el Nuevo SISAAD no solo no solucionó los problemas del Primar SISAAD sino que los empeoró, antes bien al contrario, mejoró notablemente los procesos de control y sus resultados en calidad de los datos.

En definitiva, durante el periodo 2012-2016 se realizó una buena gestión de los recursos y fondos públicos, teniendo en cuenta como ya se ha expuesto el contexto presupuestario en el que nos encontrábamos; en términos de:

- **Eficacia** porque se construyó desde cero un Nuevo SISAAD en software libre.

- **Eficiencia** porque se hizo en tiempo récord mientras funcionaba el primer SISAAD y con un tercio del coste del Primer SISAAD.

- **Economía** gracias a una eficaz gestión de los recursos públicos que ha conseguido recuperar la inversión de 14 millones de euros del Nuevo SISAAD en tan solo 4 años y permitirá recuperar en 11 años el gasto del primer SISAAD.

- **Suprimiendo las inconsistencias y deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas en el Primer SISAAD** porque el Nuevo SISAAD es mucho más robusto y fiable, sin pérdidas de datos.

- **Y mejorando el rendimiento del Sistema** porque ha disminuido las incidencias del anterior.

EN RESUMEN:

EL Anteproyecto de informe en este punto III.3 sobre CONTRATACIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DEL NSISAAD durante el periodo de mi mandato como Director General del IMSERSO (2012-2016):

- Realiza una continua exposición de especulaciones, suposiciones, conjeturas, juicios de valor e, incluso, acusaciones sin ninguna evidencia ni prueba documental alguna.

- A este respecto, resulta especialmente llamativo que el propio Anteproyecto de Informe reconozca, en su página 105, que este no ha sido realizado con "la intervención de personal con la cualificación adecuada en esta materia" (contratación de servicios informáticos). Solo por este motivo el epígrafe III.3 del Anteproyecto de informe nunca debiera haber visto la luz.

- Nunca existieron acuerdos previos con empresas que hubieran podido producir una alteración del procedimiento de contratación pública. Las dudas vertidas por el Anteproyecto carecen de pruebas.

- Tampoco ha habido pagos indebidos a empresas, ni una "absoluta falta de control".

- El Tribunal de Cuentas dice haber realizado entrevistas a personal del IMSERSO, sin concretar sus nombres, fechas, contenido, etc., a la vez que reconoce que las personas que prestaban servicios en el periodo 2012-2016 ya no se encuentran allí, por lo que tales entrevistas, caso de haberse producido, lo serían con personas que no se encontraban en el Instituto de Mayores en ese periodo, o que no tuvieron responsabilidades sobre el desarrollo del Sistema en esos años, por lo que no tendrán un conocimiento de primera mano, sino referencial de terceros a través de rumores, suposiciones, etc., sin ningún valor probatorio. Sin embargo, no ha entrevistado a las personas que sí estuvieron en el IMSERSO en esa época involucrados en el proyecto del Nuevo SISAAD.

- Afirma que se tomaron decisiones sin justificación, a la vez que reconoce la celebración del contrato 500/2012 de *"Servicios para el estudio de la plataforma SIEBEL en SISAAD"* a cuyo amparo se elaboró el *"Estudio de la plataforma Siebel en el SISAAD y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO"*, con base en el que se adoptaron las primeras decisiones estratégicas y políticas sobre el Nuevo SISAAD.

- A ello hay que sumar el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial de Servicios Sociales y Dependencia, en el sentido de comenzar a elaborar un Punto de Interoperabilidad, tres planes elaborados entre 2012 y 2015, así como entrevistas documentadas a cuatro CCAA.

- La AGE viene fomentando el uso de software libre y fuentes abiertas al menos desde 2005.

- Los planes anuales de contratación son una figura establecida en el art. 29 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, posterior al periodo 2012-2016, por lo que resultaría extraño que pudieran haberse elaborado tales planes en las fechas citadas.

  Lo que sí existió fue una detallada planificación de las actuaciones realizadas. Además del *"**Estudio de la plataforma Siebel en el SISAAD y su utilización funcional en la aplicación disponible en el IMSERSO**"* anteriormente citado, se elaboraron hasta 3 instrumentos de planificación:

  - "**Proyecto de Nuevo Sistema de Información de Dependencia**", 22 de noviembre de 2012.
  - "**Plan de mejora del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)**", 27 de septiembre de 2013.
  - "**Plan de adecuación para Administración Electrónica del Instituto de Mayores y Servicios Sociales**" (IMSERSO), 2 de febrero de 2015.

- Durante el periodo 2012-2016 la función de control del IMSERSO sobre los expedientes de contratación en trámite y sobre los contratos formalizados se ejercía semanalmente.

- El diseño e implantación de los módulos de un Nuevo SISAAD en tecnología Java, software libre y fuentes abiertas mediante la formalización de distintos contratos fue una decisión política y estratégica adoptada legítimamente por el órgano competente, dentro del marco legal vigente, en un entorno de restricciones de gasto y de conveniencia de construcción progresiva y ágil de un Sistema informático muy complejo y sensible, en el que ninguna empresa pudiera adoptar una posición de dominio sobre la Administración que causara "cautividad tecnológica".

- Llama la atención que el Anteproyecto de informe emita un juicio de valor sobre la procedencia o no de una decisión o de unas propuestas técnicas cuando ha reconocido al inicio de su exposición carecer de los conocimientos técnicos adecuados para el análisis del contenido tecnológico de los contratos informáticos. Entiendo que en el Informe definitivo debiera suprimirse todos los juicios de valor y especulaciones no fundados en documentos o evidencias probatorias.

- Debieran suprimirse, en el Informe definitivo, todos los "pudo...", "podría haber..." "pudiera...", si se carece de evidencias probatorias.

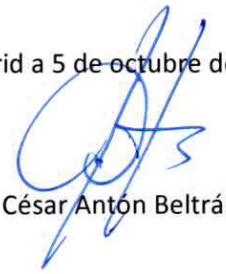
- En cuanto a lo que denomina Tercer SISAAD, en ningún momento, al menos de 2012 a 2016, se contrató un Tercer SISAAD, ni hubo intención de desarrollar un Tercer SISAAD. Es un error o una invención del Anteproyecto de Informe, que simplemente está confundiendo una mera evolución del Módulo de Gestión por Comunidades Autónomas, GCA, a la versión GCA2.

- EL Nuevo SISAAD fue sustancialmente más económico que el Primer SISAAD y su inversión se amortizó en 4 años, años y ha resultado ser un proyecto desvinculado de sus constructores, sostenible y capaz de ser evolucionado a nuevas necesidades, **incluso ha posibilitado poder recuperar en 11 años el gasto en el Primer SISAAD**, algo que jamás se hubiera conseguido manteniendo el nivel de costes de mantenimientos y

licencias que tenía ese primer Sistema, demostrando así la eficaz y eficiente gestión de fondos públicos realizada entre 2012-2016.

- Técnicamente el Nuevo SISAAD es notablemente **superior** al Primer SISAAD y ha implementado numerosas mejoras con fiabilidad y robustez.

Madrid a 5 de octubre de 2020



César Antón Beltrán

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL CONSEJERO DE SANIDAD Y ASUNTOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA ENTRE EL 27/06/2011 Y EL 06/07/2015

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE 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, QUE AFECTA A LA GESTIÓN DESARROLLADA POR CASTILLA-LA MANCHA

Estimada Consejera:

En relación con el "Anteproyecto de 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, del que me han hecho llegar una copia, a los efectos de que presente las alegaciones que estime pertinentes, debo informarle que, dado mi cese en el cargo que motiva dicha remisión, no dispongo de documentación alguna sobre los expedientes fiscalizados, la cual obrará en los archivos de los actuales responsables de la Consejería correspondiente, por lo que me remito a las alegaciones y aportación de documentación que en su caso pueda realizar la misma.

Esto no obstante, a la vista de los resultados de fiscalización que afectan a la gestión llevada a cabo por Castilla-La Mancha durante los años 2011 a 2015, quisiera formular las siguientes

ALEGACIONES

1ª) ALEGACIÓN principal: Como se señala en la pág. 10 del Anteproyecto, el objetivo de la fiscalización es "verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el mencionado Informe n.º 977". Dado que las anteriores actuaciones fueron "verificadas en las seis CCAA fiscalizadas", según se recoge en la pág. 47, es decir, las CCAA de Andalucía, Cataluña, Principado de Asturias, Canarias, Madrid y Valencia, sorprende que ahora se esté verificando "si se han adoptado medidas tendentes a corregir lo manifestado en las conclusiones puestas de manifiesto", como se establece al inicio del Anteproyecto, respecto de una CCAA, entre otras la de Castilla-La Mancha, que no tuvo conocimiento previo de tales actuaciones al no estar sujeta a fiscalización, por lo que la mera extensión de unas conclusiones y recomendaciones observadas para estas CCAA fiscalizadas hacia el resto de Comunidades no sometidas a este procedimiento, no parece ni válido ni adecuado, produciendo indefensión y falta de la debida congruencia en las presentes actuaciones respecto de las CCAA que no fueron previamente fiscalizadas, como la de Castilla-La Mancha. Además, parece que el Tribunal está realizando otra fiscalización referente al seguimiento de las recomendaciones de un informe posterior sobre la ley de dependencia que se refería a la gestión de las CCAA y en el que sí se fiscalizaron todas ellas, por lo que no se entiende que en este informe que se me envía se analicen unas conclusiones del informe previo que no se refirió a todas ellas y seguramente explica el

hecho de que se incluyan datos sobre posibles duplicidades o falta de registros en la aplicación informática del SISAAD que parecería lógico que se hubieran comunicado a las CCAA, lo que no parece haberse realizado.

2ª) Por otro lado, destacaría que el cuadro de la pág. 50 resulta lo suficientemente expresivo de la situación padecida por el conjunto de CCAA en relación con el volcado de los datos al sistema informático diseñado por el IMSERSO, es decir, migraciones al nuevo SISAAD llamado NSISAAD, distintas herramientas como GCA1 y su evolución a GCA2, además de migraciones posteriores. Este vaivén entre las bases de datos y herramientas informáticas ha provocado, como se señala en el Anteproyecto, "diversos problemas que dificultaron la migración de la totalidad de la información (v.gr.: expedientes sin beneficiarios; personas con varios expedientes activos; resoluciones de prestación sin previa resolución de grado y falta de migración de beneficiarios ya fallecidos)". Se concluye señalando que "en el Informe n.º 977, ya se recogía que a la fecha de su aprobación por el Pleno (21 de marzo de 2013) tan solo ocho CCAA utilizaban la aplicación SISAAD", mientras que "a 31 de diciembre de 2018 la utilización de la aplicación informática NSISAAD, por las CCAA, es residual", añadiendo que "A pesar del poco interés manifestado por la mayoría de las CCAA en la utilización de esta aplicación informática, el IMSERSO, en el año 2012 inició un proceso de transformación del SISAAD con la finalidad, entre otras, de que todas las CCAA procediesen a su utilización, a pesar de las reticencias manifestadas por estas Administraciones autonómicas –conocidas por el IMSERSO-", según se extrae de las páginas 51 y 52 del Anteproyecto. Este empecinamiento por parte del IMSERSO en continuar con el sistema establecido está en el origen de las numerosas deficiencias y en la enorme pérdida de fiabilidad de los datos obrantes en el NSISAAD, con la consiguiente desviación de recursos de todo tipo por parte de las CCAA para atender a unos fines que no estaban dirigidos a la tarea de gestión propiamente dicha, es decir, la relacionada con los beneficiarios últimos del sistema de dependencia. En palabras del TCu, el "proceso que conllevó la formalización de diferentes expedientes de contratación administrativa (los cuales se analizan en el subapartado III.3 de este Informe) con el consiguiente coste económico para dicha entidad gestora… si bien finalmente no lograron su objetivo" –pág. 52-.

De acuerdo con lo expuesto, debería suprimirse por un lado el párrafo de la pág. 46 por el que "conviene manifestar que las CCAA, en su calidad de órganos gestores de estas prestaciones, han demostrado una escasa diligencia en la debida actualización de la información remitida a la aplicación informática NSISAAD, incumpliendo de esta forma el principio de cooperación interadministrativa inspirador de la Ley de Dependencia", por cuanto desconoce tan siquiera mínimamente la ardua labor realizada por el conjunto de CCAA en la continua depuración de unos datos migrados, re-migrados y vuelta a ser requeridos en continuas conciliaciones. Por otro lado, no concuerda la situación expuesta acerca del fracaso del sistema pretendido por parte del IMSERSO, y limitarse a volver a recomendar a los órganos competentes de las CCAA a "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…", es decir, seguir con el sistema vigente, sin ir más allá y profundizar cuál es la raíz del problema y sugerir cambios que eviten los problemas

encontrados con un sistema excesivamente burocratizado, lo que realizo al final de este escrito.

Con la experiencia adquirida se puede manifestar que el SISAAD (Sistema de Información del SAAD) fue concebido para el control de la aportación del Estado y con función de estadística pública y no para crear la base del cuarto pilar del Estado de Bienestar. Ni tan siquiera tuvo la finalidad de controlar las duplicidades en el acceso a prestaciones, la generación del copago, la prevención de pagos indebidos o la corrección de las valoraciones toda vez que el Estado renunció a cruzar bases de datos. Esta mentalidad de origen de SISAAD es causa de la desafección entre las iniciativas de IMSERSO y CC.AA., siendo que, aquellas que desde el principio contaron con sistemas de información propios, son las que mejores desarrollos han tenido del sistema de dependencia (CyL, Rioja, por ejemplo).

La mayoría de las CC.AA. tuvieron que inventar un sistema de información para gestionar la dependencia, ya que SISAAD no hacía cosas tan sencillas como emitir un reconocimiento de grado, un PIA, una notificación de acceso a una prestación o servicio, un acta de revisión, etc. Lamentablemente hasta julio de 2014 no tuvo el IMSERSO mejoras significativas para el control y seguimiento de la de la información:

a) Hasta el 15 de junio de 2015, finalizado el mandato del gobierno 2011-2015, el IMSERSO no ejecutó la migración de todos los datos de SISAAD en CLM a la nueva aplicación.

b) Hasta enero de 2016, ya finalizado el mandato del gobierno 2011-2015, el IMSERSO no comenzó a desarrollar una nueva aplicación de gestión de la Comunidad Autónoma (GCA2) que, a diferencia de lo que había, podía ser utilizada por cada CC.AA. junto a sus propios sistemas de información. Según el propio informe del Tribunal, el Gobierno de CLM ha incorporado esta nueva aplicación desde el 28 de noviembre de 2016, realizando el mantenimiento propio.

c) CLM tiene un sistema de información propio desde el 14 de septiembre de 2018, pero resulta sorprendente que incumpliendo lo establecido en el art. 3.2 de la SS/2371/2013 siga sin tener suscrito convenio de colaboración con IMSERSO, de modo que la interoperabilidad de datos entre IMSERSO y el sistema de información de CLM, no se produce como debiera desde enero de 2016.

Ni tan siquiera el SISAAD en CLM tenía en 2011 valor alguno, a efectos estadísticos ni de decisión política, ya que muchos de sus campos no estaban cumplimentados atendiendo a la instrucción dada en el período 2007-2011 de que lo importante era meter a las personas en el sistema para recibir la financiación del Estado aunque los datos fuesen incompletos y con ello se cercenase la capacidad de adopción de decisiones. Esto se tradujo en que, por ejemplo, sólo en el 33% de los casos se sabía quién era el cuidador de la persona en el entorno familiar, o que no se realizase muchas veces la actualización de las cantidades concedidas en las prestaciones tras revisiones de grado, toda vez que dicho dato no afectaba a la financiación del Estado ni al servicio al ciudadano y sí estaba correcta en los software de gestión ad hoc generados por la propia Comunidad. El período 2011-2015 fue intensivo en solucionar estas situaciones,

reduciéndose las mismas de manera muy significativa y lo que es más importante, promoviendo un cambio cultural de enorme calado dentro de la Administración, no exento de resistencias en algunas ocasiones.

Entre 2011 y 2015 también se corrigieron más de 10.000 registros incorrectos sobre fechas de PIA, Resolución o solicitud y más de 4.500 relacionados con duplicidad de expedientes, DNI y datos incorrectos, etc.

Entre 2012 y 2015 se realizó un adecuado registro de prestaciones con la finalidad de poder comprobar el IMSERSO el acceso al nivel mínimo de financiación, de acuerdo con el marco normativo aprobado por el Consejo Territorial.

Gracias a este trabajo de depuración realizado entre 2011 y 2015 en su p. 54 el Tribunal señala que de los 44.789 nuevos registros que hay en NSISAAD (Nuevo SISAAD), sólo 349 corresponden a incidencias de calidad de datos:

a) 279 corresponden a registros migrados incorrectamente en junio de 2015 y que corresponden a una incorrecta fecha de la Resolución del Plan Individual de Atención 2008. Sobre el total de incidencias a nivel nación (144.308) CLM representa tan solo el 0,2% del total.

b) 31 corresponden a registros migrados incorrectamente en junio de 2015 y que corresponden a una incorrecta incorporación del grado de dependencia. Sobre el total de incidencias a nivel nacional (4.665) CLM representa tan solo el 0,66 del total.

c) 45 corresponden a registros migrados incorrectamente en junio de 2015 y corresponden a una incorrecta incorporación de la fecha de Resolución del Plan Individual del PIA, pero coincidiendo la resolución de PIA y Grado. Sobre el total de incidencias a nivel nacional (50.983) CLM representa tan solo el 0,08%.

3ª) Sorprende y no comparto el tratamiento que se hace por ese TCu respecto de las irregularidades que "inciden negativamente en el correcto cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección financiado por el IMSERSO" señaladas en las páginas 41 y siguientes del Anteproyecto y en la Conclusión IV.2.2, al señalar que "el IMSERSO ha abonado indebidamente a las CCAA en concepto de nivel mínimo de protección un importe estimado por este Tribunal en, al menos, 284.321.602,36 euros", por lo que en atención a lo que se señala, debe procederse a su corrección si no eliminación.

De acuerdo con el sistema implantado tras la publicación del Real Decreto 1050/2013 y la Orden SSI/2371/2013, el procedimiento establecido al que se tenían que sujetar las asignaciones libradas por el Estado para financiar el sistema de dependencia se iniciaba con unas liquidaciones mensuales del nivel mínimo, las cuales desde luego estaban sometidas a la correspondiente revisión y paralización respecto de expedientes con errores materiales o vicisitudes que afectaban a su percepción. Estas tareas de control por parte del IMSERSO estaban limitadas, ya que de acuerdo con el art. 6 del citado Real Decreto 1050/2013 se comunica "a las comunidades autónomas el importe total de las cantidades libradas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en concepto de nivel mínimo de protección, para la financiación del coste del SAAD, correspondientes al ejercicio presupuestario inmediato anterior, como suma de las

liquidaciones mensuales efectuadas". Por lo tanto, se están tratando extemporáneamente en el Anteproyecto estas comprobaciones realizadas a posteriori por el TCu, y se está insinuando una actuación de reintegro que resulta inadmisible desde la perspectiva del mecanismo de financiación establecido, toda vez que la existencia de los errores existentes está motivada en gran medida por la actuación estatal de implantar una herramienta poco apta para la gestión encomendada por la ley a las CCAA, como ya he señalado.

4ª) Para los expedientes afectados por el Anexo 3, señalar que las normas que se citan se dictaron para regular las prestaciones del Sistema, no para la liquidación del nivel mínimo. Además, manifiesta preocupación el Tribunal por la ausencia en algunos expedientes del número de horas asignadas de ayuda a domicilio, siendo ésta la única prestación concedida. En esta situación se encuentran 22.381 expedientes a nivel nacional, de los cuales solo 23 corresponden a CLM. Según la información disponible ninguno de estos casos corresponde a errores producidos entre 2011 y 2015 sino al proceso de transmisión de documentos realizado a partir de 2015 al nuevo SISAAD. Por otro lado, es fácil conocer el número de horas concedidas a cada persona en CLM toda vez que una herramienta informática específica, con la que al día de la fecha NSISAAD debería tener interoperabilidad, incorpora también estos datos, pues en CLM las entidades locales tienen la encomienda de gestión del servicio de ayuda a domicilio. Es evidente que la metodología de la auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas no le ha permitido poder comprobar que, en el caso de CLM, no exista posiblemente necesidad de devolver pagos indebidos al IMSERSO por el nivel mínimo de protección.

5ª) En cuanto a los expedientes duplicados, pone de manifiesto el Tribunal que han aparecido 713 casos (beneficiarios) correspondientes a 1436 expedientes. Esto también ha sido posible porque entre 2011 y 2012 el Gobierno de CLM también eliminó más de un centenar de duplicidades.

Del excell adjuntado, se deduce que para el conjunto del período 2007-2018 el problema de las duplicidades afecta a 21 expedientes correspondientes a tan solo 10 casos, todos ellos fueron generados en el marco del procedimiento de traslado de expedientes entre CC.AA., manteniéndose en la Comunidad de origen y de destino. Asimismo, solo 3 afectan al período 2011 y 2015, y en todos los casos de este período, curiosamente, el problema fue con la Comunidad de Madrid. Nunca fueron prestaciones económicas, de modo que nunca se generaron pagos indebidos a ciudadanos. Los datos de CLM bien pueden marcarse como modelo por el Tribunal.

6ª) En cuanto al **recálculo** efectuado por el TCu, señalar en primer lugar lo inédito de la actuación, ajena como hemos señalado a la normativa aplicable, pues pretende realizar actuaciones de control sobre ejercicios ya fiscalizados, al extender el ámbito temporal al inicio de la andadura de la ley de 2006, con el posible perjuicio económico que esta interpretación pueda provocar.

En todo caso quiero dejar constancia que cuando señala el Tribunal, en su anexo 7, que hay 3.487 expedientes de pago excesivo a CLM por el mínimo de protección, siendo de 125.562 los detectados por los que el IMSERSO ha pagado de más a CLM entre 2007 y 2018. Todos los expedientes incorporados al excell son de 2008, nada que señalar por tanto a este respecto, salvo que en su anterior informe ese Tribunal de Cuentas ya

señaló las graves deficiencias de la gestión de la dependencia en CLM en el período 2007-2011 que, humildemente, corregimos entre 2011 y 2015, poniendo en marcha una cultura de calidad y transparencia que este Informe viene a corroborar.

Señala la página 61 del informe, que el Gobierno de CLM no presentó los certificados mensuales de remisión de datos correspondientes a los meses de septiembre y diciembre. Debe tratarse a nuestro juicio de un error toda vez que:

a) La obligatoriedad de remitir dichos certificados, según el RD 1050/2013 y la Orden SS/2371/2013 existe desde el 1 de enero de 2014.
b) La DG de mayores, discapacidad y dependencia, firmó esa certificación remitida al IMSERSO todos los meses desde el momento en que fue preceptiva dicha acción de control.
c) En el periodo 2014 a junio de 2015 nunca constó la reclamación de certificado alguno por el IMSERSO, prueba de su recepción, toda vez que a su no entrega se hubiese condicionado la transferencia del nivel mínimo.

7ª) También trata el Tribunal el problema de personas fallecidas que se mantenían en alta en SISAAD. Cuando una Comunidad, como CLM, termina realizando algo tan sensible como la dependencia en hojas de cálculo Excel y Access paralelas al SISAAD, por la incompatibilidad de éste y la falta de planificación de la Comunidad Autónoma, no sólo hay un grave riesgo de alteración en las bases de datos sino que se multiplica por dos el trabajo, ya que al puramente de control de la financiación estatal y estadística de SISAAD se sumaría el de control interno. La prioridad en CLM hasta 2011 siempre fue tener bien el control interno de la Comunidad dejando en un segundo plano las obligaciones de alimentar el sistema de información de SISAAD. Por ese motivo, principalmente, en 2011 los beneficiarios en CLM pasaron de 39.465 a 1 de julio a 39.081 el 1 de diciembre de 2011, continuándose la depuración de datos durante 2012.

Con la colaboración de un previo informe de ese Tribunal de Cuentas, se detectaron y se sacaron del SISADD hasta un total de 724 fallecidos que figuraban como beneficiarios de la Ley de Dependencia tras su incorporación entre 2007 y mayo de 2011. Por este error, Castilla La Mancha ya tuvo que devolver al IMSERSO la cantidad de 3.117.989 € en un contexto, además, de grave crisis económica y reducción de la financiación por parte del Estado.

La página 45 del informe de ese Tribunal señala que el número de personas fallecidas que siguen estando en el nuevo SISAAD (NSISAAD) es de:

a) 73 casos de beneficiarios fallecidos en la base de datos de NSISAAD (nuevo SISAAD), migrado el 15 de junio de 2015 y que representan el 3,9% de los 2016 casos detectados a nivel nacional (p. 45).

b) 2 casos de beneficiarios fallecidos cuyo importe liquidado a CLM, en concepto de nivel mínimo de protección, presenta un saldo acumulativo negativo (p. 46), que supone el 1% del total de casos a nivel nacional. Estos expedientes son de 2008 y, en consecuencia, no puedo hacer más referencia que alegrarme de que la cultura de calidad desarrollada en el período 2001-2015 se esté manteniendo en el tiempo.

Pues bien, de estos 73, **tan solo 23 corresponden al período 2011 a 2015,** es decir cerca de 40 veces menos que en el período 2007-2011. Este dato, junto al hecho de que el propio Tribunal en su anexo 4 reconozca que tan solo 11 casos producidos entre 2007 y 2011 han seguido en SISAAD después de la depuración realizada, pone de manifiesto la gran eficiencia con la que se trabajó en dicho período. Consideramos que en la migración de datos al nuevo SISAAD en julio de 2015 debieron haberse detectado esos 11 casos residuales. Desafortunadamente, a pesar de todos los controles incorporados en el mandato 2011-2015, sólo en el año 2018 ha detectado el Tribunal más casos como los errores producidos en el período 2007-2011.

Estos márgenes de error, no obstante, ya van siendo más razonables, pues el retraso en la baja de fallecidos durante unas semanas o meses aun hoy se produce en el conjunto de prestaciones de la Seguridad Social. El propio Tribunal de Cuentas ha reconocido que en 2016 el IMSERSO pagó 11 millones € indebidamente tras el fallecimiento de 1096 personas con pensiones no contributivas.

En todo caso, es importante volver a incidir en que una cosa es el mecanismo de financiación previsto y los indicadores establecidos a partir del Real Decreto 1050/2013, junto con los plazos señalados en el procedimiento vinculantes para la depuración de errores, y otra bien distinta es que el perceptor último de la prestación sí esté sujeto, como es lógico, a la obligación de reintegrar si no ha cumplido con alguno de los requisitos previstos en la normativa, y de manera obvia, su vivencia. Esta confusión es la que padece, a mi entender, el Anteproyecto, agravado con la circunstancia de que a pesar de haber dispuesto de las bases de las distintas CCAA, no haya realizado una depuración de tales incidencias, evitando la alarma social provocada cuando la prensa recoge en titulares esta actuación, como la “filtración” acaecida en agosto de este año.

8ª) Respecto al cobro indebido de prestaciones, el Gobierno de CLM afrontó dos tipos de medidas a partir de las sospechas de reconocimientos indebidos de dependencia vinculados no exclusivamente al cambio de baremo, sino a la realización de valoraciones incorrectas por los servicios de protección, en alguna ocasión, incluso, apoyadas por engaños en centros base o al propio sistema sanitario de CLM.

a) Hasta más de 100 situaciones se detectaron de personas que pasaron de tener Grado III a Sin Grado o Grado I

b) Otro número importante de prestaciones tenían fijadas cantidades indebidas debido a que no se habían deducido las prestaciones de análoga naturaleza señaladas en el art. 31 de la Ley 39/2006. La magnitud del problema, con devoluciones que suponían hasta más de 25.000 €, requirió de apoyo normativo para permitir el aplazamiento a 8 años de ese pago, utilizando el mismo criterio que el pago retroactivo en el que la Administración era responsable.

Estas revisiones, la mayor profesionalidad en la valoración, junto al cambio del baremo aprobado por la ministra Leire Pajín, aumentó el número de personas que recibían un dictamen de dependencia negativo. **En 2011, sólo 15 de cada 100 personas que pedían la dependencia tenían una resolución sin grado; en 2015, eran 21 de cada 100 teniendo** en cuenta toda la secuencia histórica desde 2007. Este dato explica en sí mismo el mal uso que del sistema de dependencia se hizo en CLM entre 2007 y 2011. Entonces se calculó en unas 4.000 las personas que, posiblemente, habrían accedido

al sistema de dependencia de manera incorrecta, teniendo un impacto negativo acumulado desde 2007 hasta 2011 de cerca de 38 millones €. Diversas decisiones judiciales señalaron la imposibilidad de revisar de oficio de forma masiva las valoraciones, de modo que éstas quedaron sujetas a lo establecido por el ámbito judicial.

9ª) Obligación de las CC.AA. de comunicar las prestaciones al RPSP

Entre 2001 y 2015 era el IMSERSO quien tenía asignada la responsabilidad de comunicar los datos de las prestaciones al RPSP, registro de titularidad del INSS, circunstancia que, tal y como señala el Informe de ese Tribunal, se mantuvo hasta 31 de diciembre de 2018. En consecuencia, nada tenemos que decir a este respecto.

10ª) El abuso de las prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar (Conclusión nº1 del epígrafe IV.1.2).

Este abuso había sido alimentado mediante decisiones políticas que, en el período 2007-2011, utilizaron el sistema de dependencia como forma de financiar situaciones de emergencia social, perjudicando a su vez el desarrollo de servicios profesionalizados por cuenta ajena.

No en vano, por ese motivo, en 2011 CLM era la Comunidad con mayor porcentaje de solicitudes de dependencia con relación a su población (4,27%), sólo superada por Andalucía con un 4,78%, datos que contrastan con la media del 3,25% a nivel nacional o del, en aquellos momentos, 3,35% de Castilla y León, comunidad comúnmente considerada la que mejor desarrollo ha realizado del sistema de dependencia.

El 1 de julio de 2011 había en CLM 27.156 personas recibiendo la PECEF, es decir un escalofriante 50,75% del conjunto de las prestaciones concedidas a los beneficiarios. Sin embargo, el 30 de junio de 2015 sólo había 16.804 personas, que representaban el 35,31% de las prestaciones concedidas, situándose CLM en la media razonable establecida en el Libro Blanco. Nos congratulamos que esta nueva estrategia de atención haya sido continuada por el Gobierno de Castilla La Mancha en el período 2015 a 2020, toda vez que los datos a 31 de diciembre de 2018 (p. 87) hablan de 20.189 prestaciones que representan un 29,05% del total de prestaciones y servicios y a 31 de agosto son solo 13.467 personas.

11ª) ***Módulo de interoperabilidad***

Fue el Gobierno de CLM quien planteó en 2014 en el seno de la Comisión Delegada, por primera vez, la posibilidad de utilizar el módulo de **interoperabilidad de SISAAD** para que dicho sistema cruzase información de renta con la Agencia estatal y autonómicas de administración tributaria y, de este modo, quedase asignado automáticamente el copago. En aquel momento no era posible técnicamente. Poco ha cambiado desde entonces, aunque algunas de las disfunciones han sido amortiguadas.

Asimismo, se planteó desde CLM que si el SISAAD permitía el cruce automático de datos con el INE y Ficheros Básicos de Defunciones, las anomalías en SISAAD podrían quedar automáticamente recogidas, no siendo necesaria la intervención de la Comunidad Autónoma. Una vez más, la incorrecta naturaleza del software limitaba la interoperabilidad, siendo precisos grandes cambios. No ya en 2018 sino en 2020, nada ha cambiado a este respecto.

12ª) Consideración del Fondo Estatal para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEEDEE) como subvención finalista para servicios sociales, turismo social y dependencia**.**

Sin duda, es cuestionable considerar que puede deducirse de ese fondo finalista una imputación a la atención a la dependencia del 100% de su heterogéneo fin como forma de justificar la reducción de financiación a las CC.AA. **La Consejería de Hacienda y la intervención de CLM no consideraron entre 2008 y 2011 que tuvieran obligación alguna de destinar a dependencia cantidad alguna de los 21.416.954 € recibidos,** toda vez que, entendemos, a su juicio era tan lícito derivarlo a turismo social y otros servicios sociales, que eran financiados con ello.

Es más, la opinión del partido que gobernaba CLM en 2011 a 2015, que en 2008 se encontraba en la oposición tanto a nivel nacional como autonómico, era considerar que el Real Decreto 9/2008 y los Convenios firmados, eran un profundo error en su concepción, no servían a los fines propuestos y rompían el principio de lealtad entre administraciones, pues fue una jugada bochornosa de un Gobierno nacional que utilizó a las CC.AA.: la mención de "la atención a la dependencia" en el RD Ley 9/2008, de 28 de noviembre, no respondía a un deseo de destinar específicamente allí parte de los fondos sino a un criterio de reparto de los restos de la distribución toda vez que el sistema de dependencia entraba en vigor en 2007. El Informe nº 977 fue rechazado en este extremo por todas las CC.AA. y criticado el que se justificasen estos ingresos como forma de reducir la financiación del Estado. **Creemos, por otro lado, que esta idea de justificar las subvenciones del Estado a las CC.AA. en el marco de la Ley General de Subvenciones** es un profundo error que ha causado mucho daño en el ámbito de los servicios sociales.

Toda vez que el control del fondo correspondía a la Consejería de Hacienda, desconocíamos la existencia de un remanente de crédito de 542.799,34. Tampoco que estuviesen pendientes reintegros por importe de 422.651,52 € o que, en su caso se hubiesen hecho reintegros por importe de 120.147,82 € en aquel momento o desde junio de 2015.

13ª) ***Limbo de la dependencia (conclusión nº 3)***

El 1 de julio de 2011 había, en CLM 39.465 personas con derecho a prestación que disfrutaban de prestaciones o servicios y 54.424 tenían derecho a prestación, **es decir 14.959 personas estaban en una lista de espera una vez que su derecho estaba reconocido.**

El 30 de junio de 2015, en CLM había 34.725 personas recibiendo estas prestaciones y había 44.157 con derecho a prestación, **es decir la lista de espera era de 9.432 personas**. Esta **disminución de la lista de espera en 5.527 personas entre 2011 y 2015** se produjo por diversas causas, algunas de ellas rigurosas, pero poco populares:

a) Depuración de personas que figuraban como beneficiarios y estaban fallecidas
b) Mejoras sustanciales en el proceso de valoración
c) Entrada en vigor del nuevo baremo aprobado por la Secretaría de Estado. No conexión de prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar.
d) Control de las prestaciones económicas para evitar situaciones de uso incorrecto de las mismas

El aplazamiento de la entrada en vigor del Grado I perjudicó a CLM que ya estaba prestando servicios de ayuda a domicilio, prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal, acogimiento en centros residenciales, centros de día y servicios de teleasistencia con intensidad y/o modalidad adecuada o complementada con otras prestaciones a más de 9.500 personas, de modo que, de haber entrado en vigor el Grado I, su número de personas dependientes atendidas se habría situado por encima de las 44.000. Esta decisión de aplazamiento fue muy perjudicial a nuestra Comunidad Autónoma. El propio Gobierno de CLM ha reconocido que en el verano de 2015 el 52,8% de los 13.655 usuarios directos de ayuda a domicilio eran personas sin dependencia reconocida y que el presupuesto que dejó preparado el gobierno saliente fue de 34.361.820 €, gracias a lo cual a primeros de agosto se anunció la regularización de la situación que afectaba a 676 entidades locales que los prestarían. Por su parte, la red de teleasistencia, con más de 45.000 terminales, y avanzada, con más de 3.000 ha supuesto un adecuado colchón para el Grado I, como lo ha sido tener generada ya una red de más de 10.000 plazas en viviendas tuteladas para personas válidas y dependientes moderados.

La entrada en vigor en julio de 2015 del Grado I permitió al nuevo Gobierno de Castilla La Mancha por este motivo, un crecimiento de 9.500 nuevos beneficiarios en los años siguientes. El crecimiento de la aportación de la AGE en 3,3 millones € en 2017 y en otros 8 millones € más en 2018 permitieron a CLM dar servicio a otras 1.500 personas.

La atención de 12.000 nuevas personas según las estadísticas de NSISAAD se vinculan a la recogida de los frutos del trabajo realizado entre 2011 y 2015 y alrededor de 8.000 corresponden a la gestión del Gobierno de CLM en el período 2014 a 2018. De este modo a 1 de agosto de 2020 CLM pudo contar con 57.838 beneficiarios de prestaciones, pero tenía 64.964 personas con derecho, es decir aumentó la lista de espera de las personas con derecho que no reciben ninguna prestación o servicio que pasaron a ser 7.126, por encima de los niveles de 2015. Lamentablemente, recogidos aquellos frutos, la tendencia ahora es negativa, habiéndose perdido 4.932 personas con derecho a prestación desde entonces.

14ª) *Copagos (**Conclusión nº 6 del Informe del Tribunal de Cuentas 2013).***

Un gran problema de CLM en 2011 era **la incorrecta realización del cálculo de la colaboración del ciudadano para el mantenimiento del sistema**. Tuvo que pedirse un informe jurídico que permitiese utilizar las pagas extraordinarias como parte del cálculo de los ingresos toda vez que las instrucciones en el período 2007-2011 eran de no imputarlos. Aquella decisión, supuso a CLM una pérdida por copagos de hasta un 15% desde el año 2007, lo que supone un total de casi 40 millones € en el conjunto de plazas residenciales de CLM.

Desde la Consejería se trabajó en un Decreto que estableciese los precios públicos del servicio y la aplicación del copago acordado en el Consejo Territorial. Así se hizo en el marco de la Ayuda a domicilio, de modo que se estimó, por aplicación media de los cuerdos del Consejo Territorial, que la aportación de los usuarios sería de 2,98 €, cantidad que quedó regulado que quedaría en manos de las entidades locales, quienes gozarían de la encomienda de gestión del servicio. Igualmente se adoptó normativa que dejó incorporado el copago en el servicio de teleasistencia.

Sin embargo, de cara a la atención residencial se decidió finalmente no hacerlo y continuar con los criterios de copago utilizados entre 2007 y 2011, eso sí corrigiendo el error sobre el cálculo de las pagas extraordinarias para la obtención de los ingresos por

rentas. Los resultados eran de facto muy similares según las previsiones de ingresos realizadas.

15ª) ***Procedimiento de la dependencia*** *(conclusión nº 1 del epígrafe iv.1.1)*

El Gobierno de CLM promovió un nuevo marco normativo adaptado plenamente a los requerimientos de los acuerdos del Consejo Territorial y la normativa nacional. Lamentablemente, un Tribunal contencioso administrativo mantuvo en vilo su aplicación y finalmente consideró que por defectos de forma en la tramitación no procedía su entrada en vigor.

16ª) Propuestas de recomendación:

De la lectura del Anteproyecto sorprende que se hayan detectado importantes deficiencias del sistema vigente y en especial de las relaciones entre el Estado y las CCAA, y se limite entre las recomendaciones a proponer una continuidad del mismo, señalando únicamente "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".

Por ello, debe significarse la ocasión perdida para tratar cambios que demanda el sistema de dependencia, y en última instancia, la ciudadanía en general, como por ejemplo el sistema de financiación, junto con la postura defendida por todas las CCAA de financiación del 50% por parte de la AGE exigida en el art. 32 de la ley; la determinación del coste de la actividad objeto de financiación, eliminando la excesiva rigidez y burocratización en los criterios exigidos para la percepción de las transferencias liquidadas, o la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones del art. 33.

Debería transformarse el modelo de financiación a uno per cápita, estableciendo previamente, el Consejo Territorial, el coste estimado por persona atendida y grado, siendo libre cada Comunidad Autónoma para establecer la compatibilidad entre sus prestaciones, toda vez que la persona debe recibir lo que necesite, al igual que en el ámbito sanitario. Cualquier otro modelo no tiene otra finalidad sino el control del gasto y del déficit público, pero desatiende lo más importante: la atención de las personas, siendo éstas el centro de las decisiones. El criterio de asignación del número de ciudadanos a los que se les aplicase la cápita, podría ser la población dependiente prevista (más acorde con el modelo sanitario) o la existente a 31 de diciembre más la proyección de crecimiento atendiendo a la media del último año.

Debería obligarse a las CC.AA. a realizar una auditoría externa anual tendente a comprobar la fiabilidad del SISAAD como sistema estadístico de información. La auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas puede ser realizada anualmente por otras entidades que el propio Tribunal de Cuentas podría homologar. Se reducirían de forma sensible las incidencias en la calidad de los datos (en este momento, con 199.956 incidencias, supone algo más del al 20% sobre el total, 953.189 beneficiarios).

Los problemas de cruces de datos en las CC.AA. con hospitales y funerarias sería una solución que requeriría una acción de acompañamiento de la Agencia de protección de datos y que debe indagarse.

La ley no ha contemplado la financiación de los costes de estructura del sistema de dependencia (equipos de valoración, profesionales de revisión, administrativos, atención al público, incorporadores de datos…). Deben establecerse ratios de personal necesario por solicitud y establecerse de común acuerdo en su financiación y cuantía los recursos humanos mínimos en cada territorio. De lo contrario, las CCAA seguirán teniendo problemas de medios humanos, aún mayores en la medida que los contextos de pérdidas de ingresos, conllevan mayores necesidades de control del déficit público.

La aplicación del mismo copago en toda España (conclusión nº 1 del epígrafe IV.1.1, requiere la publicación de los acuerdos del Consejo Territorial no como un acta sino en el marco de un Real Decreto Ley. Creemos que la incertidumbre sobre la posibilidad del País Vasco y Cataluña para recurrir estos acuerdos con resultado positivo, lleva al gobierno a no solucionar realmente este problema de igualdad.

ECHANIZ SALGADO JOSE IGNACIO - 03086878W

Firmado digitalmente por ECHANIZ SALGADO JOSE IGNACIO - 03086878W
Fecha: 2020.09.16 19:02:09 +02'00'