

# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 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**



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, 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 sesión de 21 de marzo de 2013, 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*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



# ÍNDICE

<b>I.- INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.....</b>	<b>9</b>
<b>I.2.- LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.....</b>	<b>9</b>
<b>I.2.1.- Consideraciones generales .....</b>	<b>9</b>
<b>I.2.2.- Objeto de la Ley 39/2006 .....</b>	<b>10</b>
<b>I.2.3.- Competencias .....</b>	<b>11</b>
<b>I.3.- EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD).....</b>	<b>13</b>
<b>I.3.1.- Finalidad del Sistema .....</b>	<b>13</b>
<b>I.3.2.- El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia .....</b>	<b>14</b>
<b>I.4.- NORMATIVA APLICABLE.....</b>	<b>15</b>
<b>II.- OBJETIVOS, ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN Y TRÁMITE DE ALEGACIONES .....</b>	<b>19</b>
<b>II.1.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....</b>	<b>19</b>
<b>II.2.- TRÁMITE DE ALEGACIONES.....</b>	<b>20</b>
<b>III.- RESULTADOS DEL TRABAJO .....</b>	<b>21</b>
<b>III.1.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.....</b>	<b>21</b>
<b>III.1.1.- Procedimiento del reconocimiento del derecho.....</b>	<b>21</b>
<b>III.1.2.- Grados y niveles de dependencia.....</b>	<b>22</b>
<b>III.1.3.- Beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia .....</b>	<b>26</b>
<b>III.1.4.- Incidencias en el procedimiento del reconocimiento del derecho.....</b>	<b>28</b>
<b>III.2.- PRESTACIONES DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.....</b>	<b>33</b>
<b>III.2.1.- Catálogo de servicios.....</b>	<b>35</b>
<b>III.2.2.- Prestaciones económicas .....</b>	<b>38</b>
<b>III.3.- EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.....</b>	<b>46</b>
<b>III.3.1.- Finalidad.....</b>	<b>46</b>
<b>III.3.2.- Desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática relativa al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia .....</b>	<b>49</b>
<b>III.3.3.- Módulos que integran el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia .....</b>	<b>52</b>
<b>III.3.4.- Intercambio de información entre el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y las aplicaciones informáticas de las diferentes Comunidades Autónomas.....</b>	<b>57</b>

<b>III.4.- FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA.....</b>	<b>71</b>
III.4.1.- Introducción .....	71
III.4.2.- Nivel mínimo de protección.....	72
III.4.3.- Nivel de Protección Acordado .....	87
III.4.4.- Nivel adicional de protección.....	97
III.4.5.- Seguridad Social de los cuidadores de l as personas en si tuación de dependencia.....	99
III.4.6.- Participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago).....	104
<b>III.5.- APORTACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA .....</b>	<b>107</b>
III.5.1.- Financiación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas .....	107
III.5.2.- Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo .....	115
<b>IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>124</b>
<b>IV.1.- CONCLUSIONES.....</b>	<b>124</b>
IV.1.1.- Conclusiones relativas al reconocimiento del derecho a la situación de dependencia.....	124
IV.1.2.- Conclusiones relativas a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.....	124
IV.1.3.- Conclusiones relativas al Sistema de I nformación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia .....	125
IV.1.4.- Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.....	127
IV.1.5.- Conclusiones relativas a las aportaciones financieras de cada Administración Pública al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.....	129
<b>IV.2.- RECOMENDACIONES .....</b>	<b>130</b>
IV.2.1.- Dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social .....	130
IV.2.2.- Dirigidas al Instituto de Mayores y Servicios Sociales .....	130
IV.2.3.- Dirigidas a las Comunidades Autónomas.....	132
<b>ANEXO .....</b>	<b>133</b>

## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>AEAT</b>	Agencia Estatal de Administración Tributaria
<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CC.AA.</b>	Comunidades Autónomas
<b>DNI</b>	Documento Nacional de Identidad
<b>FEEDDE</b>	Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo
<b>IMERSO</b>	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de la Seguridad Social
<b>IPREM</b>	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
<b>LGP</b>	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
<b>LGS</b>	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
<b>PCAP</b>	Pliego de cláusulas administrativas particulares
<b>PIA</b>	Programa Individual de Atención
<b>PPTP</b>	Pliego de prescripciones técnicas
<b>RPSP</b>	Registro de Prestaciones Sociales Públicas
<b>SAAD</b>	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
<b>SISAAD</b>	Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
<b>TGSS</b>	Tesorería General de la Seguridad Social
<b>TRLGSS</b>	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social





## **I.- INTRODUCCIÓN**

### **I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO**

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por Acuerdo de su Pleno de fecha 24 de febrero de 2011, mediante el que se aprobó el *“Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2011”* remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una *“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.2.- LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA**

#### **I.2.1.- Consideraciones generales**

La situación de dependencia es definida por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cuya entrada en vigor se produjo el 1.1.2007, 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 propia Constitución Española de 1978, en sus artículos 49 y 50, recoge la atención a las personas con discapacidad y personas mayores mediante un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para lograr el bienestar de los ciudadanos, al manifestar que *“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”*.

También, en este sentido la Recomendación Adicional Tercera del Pacto de Toledo, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en octubre del año 2003, expresaba que *“resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de globalidad el fenómeno de la dependencia y la Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección”*.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2006, las necesidades de las personas afectadas por estas situaciones habían sido atendidas, desde los ámbitos autonómico y local a través del marco del Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas de Servicios Sociales y, dentro del ámbito estatal, a través de los Planes de Acción para las Personas con Discapacidad y para Personas Mayores.

Por su parte, el Sistema de Seguridad Social también ha venido asumiendo la asistencia a las personas mayores y aquellas afectadas por discapacidad mediante las prestaciones de gran invalidez, complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez y de la prestación familiar por hijo a cargo con discapacidad, así como de las prestaciones de servicios

sociales en materia de reeducación y rehabilitación a personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores.

Sin embargo, con la promulgación de la Ley 39/2006 se configura un nuevo derecho de la ciudadanía, un derecho subjetivo y universal 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.

Fruto de la regulación contenida en esta Ley, el derecho a la promoción a la autonomía personal y de 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 la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan las personas.

### **1.2.2.- Objeto de la Ley 39/2006**

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 1 de la mencionada Ley 39/2006, 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”*.

Para la consecución del citado objeto, la citada Ley recoge en su artículo 3 los principios inspiradores de la misma, entre los cuales destacan los siguientes:

- a) El carácter público de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD).
- b) La universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos en la Ley.
- c) La atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada.
- d) La valoración de las necesidades de las personas, atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real.
- e) La cooperación interadministrativa.
- f) La integración de las prestaciones establecidas en la Ley en las redes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante centros y servicios públicos o privados concertados.

Por lo que respecta a los titulares de los derechos recogidos en la mencionada Ley 39/2006, son titulares los españoles que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.
- b) Para los menores de 3 años se estará a lo previsto en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 39/2006.
- c) Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guardia y custodia.

Las personas que, reuniendo los requisitos anteriores carecen de nacionalidad española, se rigen por lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

En cuanto a los emigrantes españoles retornados que no cumplan los requisitos de residencia podrán tener acceso a las prestaciones mediante un sistema asistencial.

### **I.2.3.- Competencias**

La aprobación de la Ley 39/2006 se enmarca dentro de las competencias exclusivas asignadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución Española, al preceptuar que el Estado 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 de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Hasta el 22 de diciembre de 2011, y de acuerdo con lo preceptuado en el Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 263/2011, de 28 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, correspondió a este departamento ministerial *“la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia....de atención a las personas dependientes o con discapacidad”*, a través de la Secretaría General de Política Social y Consumo, a quien correspondía desempeñar las funciones concernientes a *“la articulación de la participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en los términos previstos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”*.

A partir de la citada fecha, con de la publicación del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, dichas competencias corresponden, actualmente, al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Posteriormente, mediante Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de este Ministerio, dichas competencias se encomendaron a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, quedando adscrito a este Ministerio a través de la citada Secretaría, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante, IMSERSO).

Así, el IMSERSO, de acuerdo con lo preceptuado en el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece su estructura orgánica y funciones, es una Entidad Gestora de la Seguridad

Social con naturaleza de entidad de derecho público y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que le están encomendados por el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante, TRLGSS).

Entre las competencias recogidas en el citado Real Decreto figuran las 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”*.

Para el desarrollo de estas competencias, el IMSERSO presenta una estructura a nivel central (formada por los órganos de participación en el control y vigilancia de la gestión y los órganos de dirección) y una estructura periférica, conformada por las Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla y los centros de competencia estatal a quienes corresponde la gestión de las prestaciones y de los programas de servicios sociales atribuidos al IMSERSO.

Por su parte, el artículo 148.1.20º de la Constitución Española preceptúa que *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Asistencia social”*.

En este contexto normativo, la Administración General del Estado (en adelante AGE) ha venido traspasando a todas las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) la gestión de las funciones y servicios que venía realizando, en su momento, el extinto Instituto Nacional de Servicios Sociales y, en la actualidad, el IMSERSO.

En particular, las CCAA han asumido el reconocimiento y la gestión de las prestaciones recogidas en la Ley 39/2006, tanto las derivadas de sus prestaciones económicas como aquellas que se recogen en el catálogo de servicios.

En el siguiente cuadro se recoge la normativa reguladora, así como la fecha de efectividad de los traspasos efectuados a las CCAA en relación con las funciones y servicios desarrollados por el IMSERSO:

**Cuadro nº. 1**  
**TRASPASO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS DEL IMSERSO**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NORMATIVA	FECHA DE EFECTIVIDAD
Cataluña	Real Decreto 1517/1981	1/1/1982
Andalucía	Real Decreto 1752/1984	1/1/1984
Galicia	Real Decreto 258/1985	1/1/1985
Valenciana	Real Decreto 264/1985	1/1/1985
Canarias	Real Decreto 1935/1985	1/1/1985
País Vasco	Real Decreto 1476/1987	1/1/1988
Foral de Navarra	Real Decreto 1681/1990	1/1/1991
Castilla-La Mancha	Real Decreto 903/1995	1/7/1995
Región de Murcia	Real Decreto 649/1995	1/9/1995
Principado de Asturias	Real Decreto 849/1995	1/9/1995
Castilla y León	Real Decreto 905/1995	1/1/1996
Madrid	Real Decreto 938/1995	1/1/1996
Extremadura	Real Decreto 1866/1995	1/1/1996
Aragón	Real Decreto 97/1996	1/7/1996
Cantabria	Real Decreto 1383/1996	1/10/1996
Illes Balears	Real Decreto 2153/1996	1/1/1997
La Rioja	Real Decreto 75/1998	1/1/1998

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 de su derecho y la gestión de las prestaciones derivadas del mismo a los órganos correspondientes de las distintas CCAA (en virtud de lo dispuesto en la Constitución Española, los distintos Estatutos de Autonomía y la normativa 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.

### **I.3.- EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)**

#### **I.3.1.- Finalidad del Sistema**

El artículo 6 de la Ley 39/2006 preceptúa que *“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, percibiendo de las respectivas CCAA, para ello, la financiación correspondiente.

Para desarrollar las actuaciones previstas en esta Ley, así como articular la colaboración y participación de las distintas Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local) participantes en el SAAD, se creó el denominado Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

### **1.3.2.- El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**

La Ley 39/2006 configura el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, Consejo Territorial) como un instrumento de cooperación para la articulación del Sistema, constituyéndose con fecha 22 de enero de 2007<sup>1</sup>.

De acuerdo con lo estipulado en la mencionada Ley, el Consejo Territorial del SAAD está constituido por:

- El titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en la actualidad, la representación en el Consejo Territorial corresponde al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad).
- Un representante de cada una de las CCAA, recayendo dicha 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 (once, de acuerdo con lo regulado en su Reglamento de funcionamiento aprobado en la sesión constitutiva del Consejo Territorial de 22 de enero de 2007) y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

En todo caso, en el Consejo Territorial tendrán mayoría los representantes de las CCAA

De acuerdo con su Reglamento de funcionamiento y con objeto de dotarlo de mayor agilidad y eficiencia, el Consejo Territorial funcionará en Pleno y en Comisión Delegada.

El Pleno está compuesto por quienes ostenten la Presidencia (titular del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), las Vicepresidencias (la Vicepresidencia Primera corresponde a los titulares de las Consejerías de las CCAA, de forma rotatoria y la Vicepresidencia Segunda corresponde al presidente del Comité Consultivo del SAAD), por las Consejeras y Consejeros y por quien desempeñe la Secretaría del Consejo, siendo necesaria para su válida constitución la presencia, al menos, de los titulares de la Presidencia y de la Secretaría y de dieciocho miembros del Consejo.

El artículo 10.1 del mencionado Reglamento preceptúa que *“El Pleno del Consejo se reunirá, como mínimo, con periodicidad semestral”*, precepto que se ha visto incumplido durante el ejercicio 2011 ya que el citado Pleno del Consejo Territorial del SAAD no procedió a celebrar ninguna reunión, pudiendo haberse visto afectado el cumplimiento de las funciones encomendadas al mismo por el citado Reglamento, las cuales se exponen más adelante.

---

<sup>1</sup> Mediante Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha pasado a denominarse Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 y hasta el 31 de diciembre de 2011, se han celebrado 49 reuniones del Consejo Territorial, tanto en Pleno como en Comisión Delegada (constituida el 1 de febrero de 2007), que se reflejan en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 2**  
**REUNIONES DEL CONSEJO TERRITORIAL DEL SAAD**

REUNIONES	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Pleno	5	3	2	4	0	14
Comisión Delegada	4	8	11	10	2	35
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>49</b>

En el Pleno del Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.3º de su Reglamento de funcionamiento, los acuerdos se adoptarán por asentimiento de los presentes y, en su defecto, por el voto favorable de la mayoría de los representantes de la AGE y de la mayoría de los representantes de las CCAA.

Entre las funciones que se le atribuyen a este Consejo Territorial, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.2 de la Ley 39/2006, destacan las siguientes:

- a) Acordar el Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley, previsto en el artículo 10 (nivel de protección acordado).
- b) Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3 y 15.
- c) Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la Disposición adicional primera.
- d) Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- e) Acordar el baremo a que se refiere el artículo 27 (baremo de la valoración de la situación de dependencia), con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.
- f) Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes.
- g) Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia.
- h) Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas.

En el ejercicio de las funciones encomendadas anteriormente, el Consejo Territorial del SAAD, desde su constitución, ha venido adoptando distintos acuerdos en materia de dependencia, posteriormente desarrollados a través de la legislación estatal y autonómica.

#### **I.4.- NORMATIVA APLICABLE**

El marco normativo regulador básico del reconocimiento del derecho y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, desde la entrada en vigor de la citada Ley 39/2006, a la fecha en la que este Anteproyecto de Informe se remite para alegaciones, se encuentra constituido básicamente por las siguientes disposiciones, diferenciadas entre el ámbito estatal y autonómico:

## ESTATAL

- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia.
- 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 Administración General del Estado.
- Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero, por el que se modifica 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 Administración General del Estado.
- Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2010.
- Real Decreto 374/2010, de 26 de marzo, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2010.
- Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, para el ejercicio 2011.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.



- Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, por la que se establece el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y se crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal.

## AUTONÓMICA

Desde el ámbito normativo autonómico se recogen las disposiciones reguladoras básicas en aquellas CCAA que han sido objeto de fiscalización específica por parte de este Tribunal de Cuentas:

- Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas, aprobados mediante Ley Orgánica.

### Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

- Decreto 68/2007, de 14 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Decreto 144/2010, de 24 de noviembre, por el que se establecen los precios públicos correspondientes a determinados servicios sociales especializados.

### Comunidad de Madrid

- Orden 2176/2007, de 6 de noviembre, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y del acceso a las prestaciones y servicios del sistema.
- Orden 625/2010, de 21 de abril, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y para la elaboración del Programa Individual de Atención.

### Comunidad Autónoma de Canarias

- Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, 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.
- Decreto 131/2011, de 17 de mayo, por el que se establecen las intensidades de protección de los servicios y los criterios para determinar las compatibilidades y las incompatibilidades entre las prestaciones de atención a la dependencia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

### Comunidad Valenciana

- Orden de 5 de diciembre de 2007, de la Conselleria de Bienestar Social, que regula el Procedimiento de Aprobación del Programa Individual de Atención.
- Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas en situación de dependencia.

### Comunidad Autónoma de Cataluña

- Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales.
- Decreto 115/2007, de 22 de mayo, por el que se determinan los órganos de la Generalidad de Catalunya competentes para aplicar la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Orden ASC/432/2007, de 22 de noviembre, por la que se regulan los precios públicos y el régimen de participación de las personas beneficiarias en la financiación de los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito territorial de Cataluña.
- Orden ASC/433/2007, de 23 de noviembre, por la que se establecen los criterios para determinar el importe de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito territorial de Cataluña.

### Comunidad Autónoma de Andalucía

- Decreto 168/2007, de 12 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, así como los órganos competentes para su valoración.
- Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

## **II.- OBJETIVOS, ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN Y TRÁMITE DE ALEGACIONES**

### **II.1.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 21 de julio de 2011, los objetivos de esta Fiscalización han consistido en:

- a) Verificar la colaboración y participación del IMSERSO en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En particular, se verificarán las actuaciones realizadas por el IMSERSO como responsable de la administración del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), respecto al mantenimiento, gestión y control sobre la información existente en la aplicación informática SISAAD.
- b) Verificar que las aportaciones del nivel mínimo efectuadas por el IMSERSO se realizaron de acuerdo con los principios de legalidad y buena gestión financiera. En particular, se verificará su correspondencia con los datos sobre el reconocimiento de grado y nivel de la situación de dependencia existente en las Comunidades Autónomas.
- c) Verificar los convenios de colaboración formalizados entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para financiar el nivel de protección acordado.
- d) Verificar las aportaciones de cada Comunidad Autónoma para la financiación de los gastos originados por la aplicación de la Ley 39/2006.
- e) Asimismo, se abordarán las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, en caso de que surjan en el curso de los trabajos de fiscalización.

El ámbito temporal de esta fiscalización se ha referido a las actuaciones realizadas por el IMSERSO y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas respecto a la gestión económico-financiera de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2010, sin perjuicio de que se hayan empleado datos de ejercicios posteriores que se han considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos fijados en esta fiscalización.

Para la consecución de los objetivos anteriores, este Tribunal de Cuentas ha aplicado todos los procedimientos y técnicas de auditoría que se han considerado necesarios sobre los diferentes documentos, aplicaciones informáticas y expedientes formalizados por el IMSERSO y los órganos de las CCAA en el ejercicio de sus competencias.

El Tribunal de Cuentas ha realizado las comprobaciones y verificaciones en la sede del IMSERSO en Madrid, así como en las Consejerías competentes en la materia de las CCAA de Andalucía, Cataluña, Principado de Asturias, Canarias, Madrid y Valenciana, obteniendo los datos, documentos y antecedentes necesarios a través de la revisión de la documentación soporte existente al respecto (estados, registros, informes, expedientes, actas, bases de datos, etc.), y de la realización de entrevistas con los responsables de la citada Entidad Gestora y respectivas Consejerías de las CCAA, con independencia de las comprobaciones y verificaciones efectuadas con respecto al resto de CCAA donde no se han efectuado trabajos de campo.

De la misma forma, se ha solicitado la información necesaria a la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS), con el fin de verificar las relaciones y el circuito financiero existente entre este Servicio Común y el IMSERSO en relación con las cuotas de Seguridad Social

de los cuidadores no profesionales, derivadas del reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Asimismo, también se ha solicitado información a la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia, para verificar la vivencia de las personas declaradas en situación de dependencia.

## **II.2.- 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 28 de noviembre de 2012 a los actuales titulares de los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y de Empleo y Seguridad Social, así como a los actuales titulares de las Entidades Gestoras y Servicio Común adscritos a dichos Ministerios con responsabilidad en la aplicación de la Ley 39/2006, y a los titulares de las Consejerías competentes por razón de la materia de todas las Comunidades Autónomas, 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 extintos Ministerios de Trabajo e Inmigración, y de Sanidad, Política Social e Igualdad, así como a los anteriores responsables de las Consejerías de todas las Comunidades Autónomas y ex Diputados Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, afectados por el ámbito temporal de esta fiscalización, que constituyen un total de 65 destinatarios del Anteproyecto de Informe, tal y como figura en el anexo a este Informe.

Dentro del plazo legal establecido se han recibido alegaciones formuladas por un total de 41 destinatarios de este Anteproyecto de Informe, los cuales se recogen en el mencionado anexo.

El resto de destinatarios del Anteproyecto de Informe no han formulado alegaciones.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe y, en los casos en que se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las alegaciones, aquéllas se reflejan mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al Informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los destinatarios, en relación con el contenido del Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del citado Anteproyecto.

### III.- RESULTADOS DEL TRABAJO

#### III.1.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

##### III.1.1.- Procedimiento del reconocimiento del derecho

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la mencionada Ley 39/2006, en el marco del SAAD corresponde a los órganos competentes de las CCAA la planificación, ordenación, coordinación y dirección de los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia.

Asimismo, es competencia de las CCAA el reconocimiento del grado y nivel de dependencia, la determinación de las prestaciones que corresponden a las personas beneficiarias, la provisión y gestión de dichas prestaciones y, en consecuencia, su seguimiento y control; a excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, donde dichas competencias corresponden a las Direcciones Territoriales del IMSERSO.

En el procedimiento del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones derivadas del Sistema se pueden distinguir, con carácter general, cuatro fases, dependiendo del procedimiento aprobado por cada Comunidad Autónoma:

1. El procedimiento se inicia a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación (artículo 28.1 de la Ley 39/2006), mediante la presentación de la solicitud correspondiente ante el órgano competente o conforme establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
2. Una vez recibida la solicitud y, previa cita de la persona solicitante, se procede por los servicios sociales correspondientes a la valoración del grado y nivel de dependencia, utilizando para ello un único baremo uniforme para toda España, aprobado mediante Real Decreto 504/2007, de 20 de abril (este Real Decreto ha sido derogado por el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, si bien su entrada en vigor no se ha producido hasta el 18 de febrero de 2012).

Mediante este baremo se valora la capacidad de la persona solicitante para llevar a cabo, por sí misma, las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización, para personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental. El órgano competente en materia de dependencia procede a la emisión del dictamen de la valoración efectuada.

3. A continuación, los órganos competentes emiten una resolución en la que se determina el grado y nivel de dependencia del beneficiario. Tanto el grado como el nivel de dependencia pueden ser revisados, a instancia del interesado o de oficio, tanto por mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia, como por errores de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.
4. Una vez reconocida la situación de dependencia del solicitante (Grado y Nivel), los servicios sociales del órgano competente proceden a la aprobación del denominado Programa Individual de Atención (en adelante, PIA), donde se concretan las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de las personas en situación de dependencia entre los servicios y las prestaciones económicas previstas para el grado y nivel reconocido, previa consulta y, en su caso, elección por el beneficiario entre las alternativas propuestas. Una vez aceptado este PIA

por el beneficiario o su representante legal, se procede al reconocimiento de la prestación económica o servicio a que tendrá derecho el mismo y se establece su fecha de efectividad.

No obstante, de conformidad con sus respectivas competencias, en determinadas CCAA se unifican en una misma resolución los puntos 3 y 4 anteriores, es decir, el reconocimiento del grado y nivel de dependencia así como la aprobación del programa individual de atención.

A continuación se analizan las fases expuestas anteriormente, una vez presentada la solicitud por la persona interesada o por quien ostente su representación, recogiendo las incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en cada una de las citadas fases.

### **III.1.2.- Grados y niveles de dependencia**

#### **III.1.2.1.- RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA**

Una vez recibida la solicitud presentada por la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia, o por quien ostente su representación, 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 y nivel de dependencia.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 39/2006, la situación de dependencia se clasifica en los siguientes tres grados:

1. Grado III. Gran Dependencia: *“cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal”*.
2. Grado II. Dependencia Severa: *“cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal”*.
3. Grado I. Dependencia Moderada: *“cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal”*.

Cada uno de estos grados de dependencia se clasifica en dos niveles (Nivel 2 y 1) en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere<sup>2</sup>. Los intervalos para la determinación de los grados y niveles se establecen mediante la aplicación del baremo aprobado por el citado Real Decreto 504/2007, de 20 de abril.

Tal y como establece el apartado 2 del artículo 28 de la Ley 39/2006, *“el reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración*

---

<sup>2</sup> A partir del 15 de julio de 2012, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, desaparece la clasificación de niveles en cada uno de los grados de dependencia, en concordancia con lo recogido en el Acuerdo de 10 de julio, del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

*Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado”.*

Sin embargo, en este apartado se distinguen, con carácter general, dos tipos de resoluciones:

- Resolución del Grado y Nivel correspondiente a la situación de dependencia, aprobada por el órgano competente.
- Resolución del Programa Individual de Atención (PIA) por el órgano competente.

En consecuencia, con carácter previo, el órgano competente de la Comunidad Autónoma procede a dictar la resolución de reconocimiento de grado y nivel, 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 Programa Individual de Atención donde ya se recogen las prestaciones a percibir por el beneficiario y su fecha de efectividad.

Sin embargo, el nacimiento del derecho a las prestaciones derivadas de la situación de dependencia se ha visto modificado desde el inicio de aplicación de la Ley 39/2006, como se expone a continuación.

### III.1.2.2.- RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

La Disposición final primera de la Ley 39/2006, relativa a la “*Aplicación progresiva de la Ley*”, regula el calendario de aplicación de la misma, es decir, el nacimiento del derecho a las prestaciones reguladas en la mencionada Ley, en función del grado y nivel reconocido a las personas en situación de dependencia.

Así, el apartado 2 de la citada Disposición final primera indicaba en su redacción original que “*El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, previstos en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario del apartado 1 de esta disposición o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esta fecha*”.

En virtud de lo dispuesto anteriormente, inicialmente, el derecho a percibir las prestaciones reconocidas en la Ley 39/2006 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 ésta era posterior al citado calendario de implantación progresiva de la Ley.

Sin embargo, con efectos de 1 de junio de 2010, esta situación se modificó mediante el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, donde se modificó el apartado 2 de la Disposición final primera de la Ley 39/2006 y se introdujo uno nuevo, en el siguiente sentido:

*“2. 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.*

*3. El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir de la fecha de la resolución en la que se produzca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria.*

*Si una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la solicitud, no se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de prestación, el derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso, fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado”.*

De acuerdo con lo preceptuado anteriormente, 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 a otorgar al beneficiario.

Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 anteriormente transcrito, *“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”*, plazo legalmente establecido que se incumple en la gran mayoría de CCAA, tal y como se expone en el epígrafe III.1.4 de este Informe, y que provoca un 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.

No obstante, tal y como dispone el citado apartado, si transcurrido el plazo de seis meses el órgano competente de la Comunidad Autónoma no ha dictado resolución de reconocimiento de la prestación, el derecho a la prestación económica (no en el caso de servicios, cuya efectividad se produce con la resolución de concesión de los mismos en el PIA) se genera desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado de seis meses.

Por este motivo, la persona solicitante de la situación de dependencia puede sufrir un importante quebranto económico si la Administración autonómica dilata el plazo de reconocimiento de la concesión de prestaciones derivadas de la Ley 39/2006.

En esta última fase del procedimiento, el órgano competente procede a iniciar el trámite de consulta con la persona beneficiaria o su representante para la aprobación del PIA, entendido como la fase del procedimiento donde *“se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le represente”*.

Así, una vez finalizado este trámite, el órgano competente dicta la resolución de aprobación del PIA donde se reconocen las prestaciones (económicas o de servicios) al beneficiario en situación de dependencia, surgiendo el derecho a percibir las mismas.

No obstante, esta situación ha provocado controversias 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, donde se retrasó la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia con respecto a las personas valoradas en Grado I de dependencia moderada al regular el siguiente calendario de aplicación:

- *“El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia moderada, nivel 2.*
- *A partir del 1 de enero de 2013 al resto de quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.*
- *A partir del 1 de enero de 2014 a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1”.*

Este Tribunal de Cuentas considera que la redacción dada a este apartado de la Disposición final primera no clarificó, en absoluto, la situación de las personas declaradas en situación de dependencia en Grado I Nivel 2 con respecto al nacimiento del derecho a percibir las prestaciones reconocidas en la Ley 39/2006.

Por ello, el IMSERSO, en interpretación de la normativa vigente, adoptó el siguiente criterio, posteriormente asumido por la Comisión Delegada del Consejo Territorial del SAAD, en su sesión celebrada el día 16 de febrero de 2012:

- *“Se reconoce el derecho a las prestaciones derivadas de la situación de dependencia en Grado I Nivel 2 a quienes, a 31 de diciembre de 2011, tuvieran una resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención (PIA).*
- *También se reconoce el derecho a estas prestaciones a quienes hubiesen presentado la solicitud con anterioridad al 30 de junio de 2011, aunque no dispongan de la citada resolución de PIA, en aplicación del plazo máximo de resolución de seis meses establecido.*
- *Por el contrario, quienes hubiesen presentado su solicitud con posterioridad a la citada fecha y a 31 de diciembre de 2011 no dispongan de resolución aprobatoria de PIA, en virtud de la nueva redacción dada a la Disposición final primera de la Ley 39/2006, la efectividad del derecho a las prestaciones que se le reconozcan surtirá sus efectos a partir del 1 de enero de 2013”.*

Sin embargo, tal y como ha expuesto este Tribunal de Cuentas, la interpretación de esta modificación introducida por el citado Real Decreto-ley generó controversias entre las diferentes CCAA, órganos gestores de las prestaciones, tal y como se ha visto plasmado en el acta 1/12 de la Comisión Delegada del Consejo Territorial, donde se recoge literalmente al respecto que:

*“Intervienen los representantes de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad Autónoma de La Rioja manifestando que habían entendido que la efectividad en el ejercicio del derecho para el acceso a las prestaciones del Grado I, Nivel 2, se producía desde la recepción de la solicitud y, de otro lado, el representante del País Vasco estima que dicha efectividad se producía cuando se realizaba la valoración, puesto que el Real Decreto-ley no aclara estos extremos. Consideran que se produce una discriminación por el mero hecho de que los usuarios soliciten las prestaciones en un momento u otro del ejercicio 2011.*

*Por tanto, no coinciden en esta interpretación y expresan su deseo de asumir el pago de las prestaciones y servicios sin tener en cuenta la resolución aprobatoria posterior a la fecha indicada en el Real Decreto-ley”.*

A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera que la diferencia de criterios en la interpretación de esta norma puede contravenir los principios de universalidad y acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad, promulgados en la Ley 39/2006, en función del lugar de residencia de los solicitantes de estas prestaciones, provocando situaciones de discriminación que deberían ser solventadas, dado el carácter de derecho subjetivo y universal reconocido en el citado texto legal.

Sin embargo, 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, esta situación se ha visto de nuevo modificada, retrasándose la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia con respecto a las personas valoradas en Grado I, de acuerdo con el siguiente calendario de aplicación:

*“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”.*

De acuerdo con la información obrante en el SISAAD, a 31 de diciembre de 2011, el número total de personas que tenían reconocido el Grado I Nivel 2 ascendía a 166.413, de las cuales, 34.699 tenían reconocida una prestación específica mediante el preceptivo PIA.

Por lo tanto, las 131.714 personas restantes se encontrarían afectadas por la modificación introducida en este Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, viendo retrasado su derecho a las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, de acuerdo con lo dispuesto anteriormente.

### **III.1.3.- Beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**

El número de beneficiarios reconocidos en el SAAD desde la implantación de la citada Ley 39/2006 ha venido incrementándose, lógicamente, como consecuencia del calendario de su aplicación progresiva recogido en la citada Disposición final primera del mencionado texto legal.

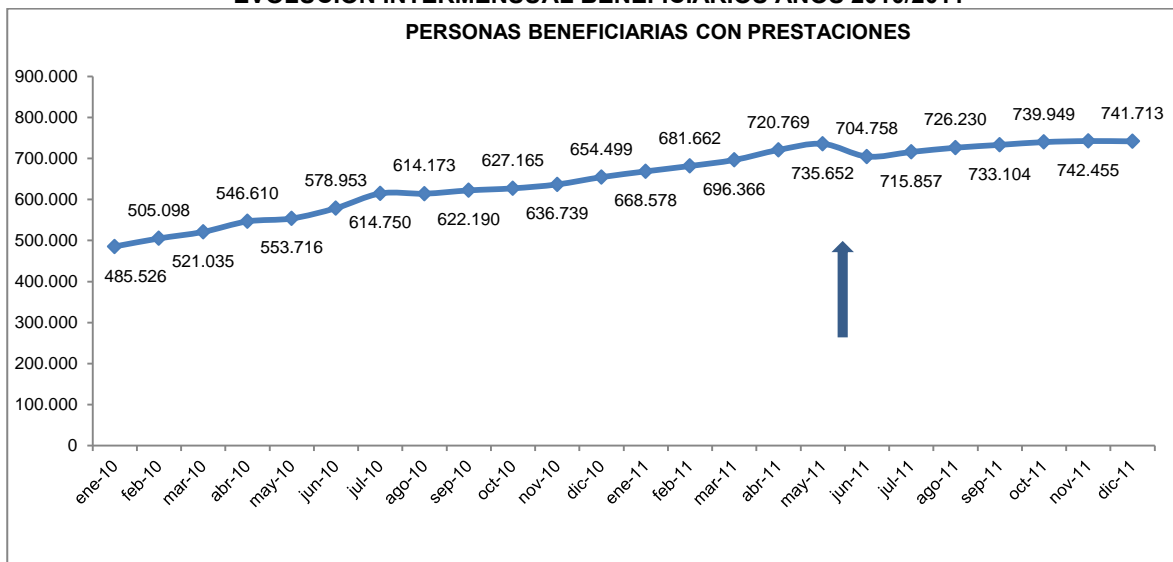
Así, la evolución interanual en el periodo 2007/2011 del número de beneficiarios reconocidos en el SAAD a fecha 31 de diciembre de cada año es la que se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 3**  
**EVOLUCIÓN INTERANUAL BENEFICIARIOS DEL SAAD**

AÑO	NÚMERO DE BENEFICIARIOS
2007	24.450
2008	273.550
2009	485.526
2010	668.578
2011	752.005

Por otra parte, esta evolución también se viene produciendo de forma intermensual, incrementándose progresivamente, como se refleja en el siguiente gráfico relativo a la evolución mensual (al inicio de cada mes) experimentada por los beneficiarios reconocidos en el SAAD en los años 2010 y 2011:

**Gráfico nº. 1**  
**EVOLUCIÓN INTERMENSUAL BENEFICIARIOS AÑOS 2010/2011**



Como se recoge en el gráfico anterior, prácticamente todos los meses, el número de beneficiarios con prestaciones reconocidas en el SISAAD ha venido incrementándose progresivamente, a excepción del mes junio de 2011 en el que se produjo una reducción en el número de beneficiarios protegidos, que ascendió a un total de 30.894 personas, coincidiendo con la realización de los trabajos de fiscalización de este Tribunal.

El fuerte descenso en el número de beneficiarios estuvo motivado, como se expone en el epígrafe III.4.2 de este Informe, por el cruce informático efectuado por el IMSERSO, como consecuencia de las comprobaciones previas practicadas por este Tribunal de Cuentas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización, relativas a las personas en situación de dependencia que se encontraban fallecidas.

Debido a este nuevo cruce informático se produjo la baja en el SISAAD de un total de 29.170 personas fallecidas que figuraban en dicho Sistema como beneficiarias de prestaciones. Estas personas fallecidas se venían incluyendo indebidamente en las liquidaciones del nivel mínimo de protección que el IMSERSO abona a las distintas CCAA, lo cual denota una falta de control interno en la gestión de la información contenida en la citada aplicación informática, deficiencia que ha sido

verificada por este Tribunal en otras comprobaciones efectuadas y que son recogidas a lo largo del presente Informe.

### **III.1.4.- Incidencias en el procedimiento del reconocimiento del derecho**

La Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, creó el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SISAAD), con el fin de garantizar la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las distintas Administraciones Públicas, siendo responsable de su administración el IMSERSO.

Entre las finalidades que se recogen en la citada Orden Ministerial, relativas al fichero creado por dicho Sistema de Información, figura la gestión y tratamiento de estadísticas públicas.

Por ello, sin perjuicio de las incidencias que durante los trabajos de fiscalización se han detectado en el SISAAD, que se analizan de forma pormenorizada en los subapartados III.3 y III.4 de este Informe, este Tribunal de Cuentas solicitó al responsable de dicho Sistema la extracción de numerosas estadísticas, a nivel estatal y autonómico, relacionadas con el procedimiento, concesión y gestión de las prestaciones reconocidas en la Ley 39/2006.

Así, de acuerdo con la información facilitada por parte del IMSERSO obtenida del SISAAD, a 31.12.2010, los tiempos medios de resolución (por parte de las distintas CCAA como órganos competentes en la materia), transcurridos entre las distintas fases del procedimiento de concesión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006 (fecha del registro de la solicitud por parte de la persona interesada, 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 en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 4**  
**TIEMPOS MEDIOS TRANSCURRIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS PRESTACIONES**  
**DERIVADAS DE LA LEY 39/2006**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	DÍAS TRANSCURRIDOS		
	ENTRE LA FECHA DE LA SOLICITUD Y LA RESOLUCIÓN DE GRADO Y NIVEL (1)	ENTRE LA RESOLUCIÓN GRADO Y NIVEL Y EL RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN (2)	ENTRE LA FECHA DE LA SOLICITUD Y EL RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN (A) ≠ (1) + (2)
Andalucía	162	155	301
Aragón	160	198	381
Principado de Asturias	269	185	346
Illes Balears	223	266	241
Canarias	322	222	577
Cantabria	146	119	219
Castilla y León	158	57	315
Castilla-La Mancha	250	226	156
Cataluña	174	248	268
Valenciana	365	204	310
Extremadura	250	180	195
Galicia	270	309	201
Madrid	337	35	332
Región de Murcia	183	301	392
Foral de Navarra	214	142	131
País Vasco	146	85	189
La Rioja	91	147	173
Ceuta	65	79	125
Melilla	109	126	122
<b>MEDIA ESTATAL</b>	<b>205</b>	<b>173</b>	<b>262</b>

(\*) 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.

En primer lugar, es necesario señalar que, tal y como se refleja en el cuadro anterior, los datos del SISAAD muestran una total incoherencia, ya que de acuerdo con el procedimiento establecido para la concesión del derecho a las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, el tiempo total transcurrido entre la fecha de presentación de la solicitud y la fecha de reconocimiento efectivo de la prestación (resolución del PIA), con carácter general, debería coincidir con la suma de los periodos intermedios existentes en dicho procedimiento (fecha de registro de solicitud y fecha de resolución del dictamen de grado y nivel; fecha de resolución del dictamen de grado y nivel y fecha de reconocimiento de la prestación), circunstancia que no se refleja en las estadísticas facilitadas a este Tribunal, lo cual provoca que la información obrante en la citada aplicación informática no responda a la realidad, motivado, fundamentalmente, por la deficiente comunicación de información efectuada por los órganos responsables de las CCAA a la citada aplicación informática que gestiona el IMSERSO.

Por tanto, la veracidad de la información del SISAAD dificulta el cumplimiento de uno de los fines previstos en el artículo 37 de la Ley 39/2006, que es *“la realización de estadísticas para fines estatales en materia de dependencia, así como las de interés general supracomunitario”*.

Por otra parte, se observa que todas las CCAA, a excepción de Castilla-La Mancha, La Rioja y Foral de Navarra, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, estarían incumpliendo el plazo previsto de seis meses recogido en la citada Disposición final primera de la Ley 39/2006 (según redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo), al preceptuar 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”.

Este incumplimiento legal 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 Ley 39/2006, como se recoge en los apartados específicos, circunstancia especialmente significativa en las CCAA de Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León, Aragón, Valenciana, Madrid y Región de Murcia, donde el plazo supera los 300 días, y en la Comunidad Autónoma de Canarias, donde dicho plazo se eleva a un total de 577 días<sup>3</sup>.

Por ello, este Tribunal de Cuentas, en el desarrollo de los trabajos de fiscalización realizados en distintas CCAA (Andalucía, Principado de Asturias, Madrid, Canarias, Cataluña y Valenciana), ha calculado los periodos medios de resolución en el procedimiento de concesión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, deducido de las propias bases de datos de las CCAA aportadas a este Tribunal, cuyo resultado se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 5**  
**TIEMPOS MEDIOS DE TRAMITACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FISCALIZADAS**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE LA SOLICITUD Y LA RESOLUCIÓN DEL GRADO Y NIVEL (1)	DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA RESOLUCIÓN DEL GRADO Y NIVEL Y EL RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN (2)	DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE LA SOLICITUD Y EL RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN (B) ≠ (1) + (2)	DIFERENCIA DIAS SEGÚN LAS CCAA y EL SISAAD (C) = (B) – (A)
Andalucía	210	213	360	59
Principado de Asturias	308	192	481	135
Canarias	299	269	560	- 17
Cataluña	201	312	513	245
Valenciana	432	280	635	325
Madrid	305	s/d	s/d	s/d
<b>MEDIA de Muestra</b>	<b>293</b>	<b>253</b>	<b>510</b>	<b>149</b>

Como se refleja en el cuadro anterior, en todas las CCAA fiscalizadas (la Comunidad de Madrid no ha aportado esta información en sus bases de datos) los periodos medios de resolución son muy elevados e, incluso, superiores a los datos que figuran en la aplicación informática SISAAD.

<sup>3</sup> Desde el 15 de julio de 2012, con motivo de la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales “estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar 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, plazo que se interrumpirá en el momento en el que el interesado empiece a percibir dicha prestación”.

Así, de acuerdo con la información contenida en el SISAAD el tiempo medio a nivel estatal transcurrido entre la fecha del registro de la solicitud del reconocimiento de la situación de dependencia y el reconocimiento de la prestación ascendía, a fecha 31.12.2010, a un total de 262 días, mientras que este mismo tiempo medio referido sólo para las cinco CCAA en las que el Tribunal realizó los trabajos de fiscalización fue de 510 días, es decir, un 95% superior a los datos deducidos del SISAAD; circunstancia que corrobora que la información estadística que publica el IMSERSO mensualmente, sobre la situación de los beneficiarios de dependencia, no se adecua a la realidad.

Por otra parte, a fecha 31.12.2010, de acuerdo con el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, la efectividad del derecho se encontraba vigente para aquellas personas reconocidas en la situación de dependencia con Grado III "Gran Dependencia" (Niveles 2 y 1) y Grado II "Dependencia Severa" (Niveles 2 y 1).

El desglose por CCAA del número de beneficiarios con resoluciones de reconocimientos de grado y nivel aprobado, así como el número de beneficiarios con prestación reconocida (una vez aprobado su PIA), se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 6**  
**PERSONAS BENEFICIARIAS CON DERECHO A PRESTACIÓN**  
**(SISAAD 31.12.2010)**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TOTAL RESOLUCIONES GRADO Y NIVEL	GRADO III (GRAN DEPENDENCIA)	GRADO II (DEPENDENCIA SEVERA)	TOTAL PERSONAS BENEFICIARIAS CON DERECHO A PRESTACIÓN A 31/12/2010
Andalucía	364.749	116.555	115.491	232.046
Aragón	44.162	17.686	12.815	30.501
Principado de Asturias	28.492	10.525	7.241	17.766
Illes Balears	20.170	7.670	6.595	14.265
Canarias	28.534	14.063	7.856	21.919
Cantabria	22.386	8.686	6.937	15.623
Castilla y León	76.491	33.962	20.900	54.862
Castilla-La Mancha	78.956	27.737	21.395	49.132
Cataluña	226.133	80.264	71.544	151.808
Valenciana	103.056	34.666	30.250	64.916
Extremadura	36.991	15.135	9.430	24.565
Galicia	72.267	31.959	21.869	53.828
Madrid	112.332	41.737	28.901	70.638
Región de Murcia	46.262	18.111	13.860	31.971
Foral de Navarra	18.836	4.577	5.658	10.235
País Vasco	80.484	22.196	22.662	44.858
La Rioja	14.156	5.119	3.624	8.743
Ceuta y Melilla	3.396	993	964	1.957
<b>TOTAL</b>	<b>1.377.853</b>	<b>491.641</b>	<b>407.992</b>	<b>899.633</b>

Tal y como se desprende del cuadro anterior, a 31.12.2010 los órganos competentes habían emitido un total de 1.377.853 resoluciones de reconocimientos de grado y nivel, si bien a dicha fecha, el número de personas beneficiarias con derecho a percibir la prestación era tan solo de 899.633 (65%), de acuerdo con el calendario de aplicación previsto en la Ley 39/2006, si bien el 25,79% de este colectivo fue reconocido por la Comunidad Autónoma de Andalucía y el 16,87% por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Sin embargo, de acuerdo con la información obrante en el SISAAD, facilitada a este Tribunal de Cuentas por el IMSERSO, a 31.12.2010 el número de personas beneficiarias que realmente percibían una prestación tan solo ascendía a 668.578. La comparación entre ambas cifras, por CCAA, se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 7**  
**PERSONAS BENEFICIARIAS CON DERECHO A PRESTACIÓN A 31.12.2010**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TOTAL PERSONAS BENEFICIARIAS CON DERECHO A PRESTACIÓN A 31/12/2010 (A)	TOTAL PERSONAS BENEFICIARIAS CON PRESTACIÓN RECONOCIDA A 31/12/2010 (B)	TOTAL PERSONAS CON DERECHO A PRESTACIÓN QUE NO LA ESTABAN RECIBIENDO A 31/12/2010 (C)	% (C)/(A)
Andalucía	232.046	182.724	49.322	21,26
Aragón	30.501	26.134	4.367	14,32
Principado de Asturias	17.766	14.751	3.015	16,97
Illes Balears	14.265	10.049	4.216	29,55
Canarias	21.919	9.106	12.813	58,46
Cantabria	15.623	13.880	1.743	11,16
Castilla y León	54.862	48.830	6.032	10,99
Castilla-La Mancha	49.132	37.280	11.852	24,12
Cataluña	151.808	108.857	42.951	28,29
Valenciana	64.916	36.927	27.989	43,12
Extremadura	24.565	17.763	6.802	27,69
Galicia	53.828	32.572	21.256	39,49
Madrid	70.638	49.858	20.780	29,42
Región de Murcia	31.971	24.643	7.328	22,92
Foral de Navarra	10.235	8.748	1.487	14,53
País Vasco	44.858	37.052	7.806	17,40
La Rioja	8.743	7.677	1.066	12,19
Ceuta y Melilla	1.957	1.727	230	11,75
<b>TOTAL</b>	<b>899.633</b>	<b>668.578</b>	<b>231.055</b>	<b>25,68</b>

Como se refleja en el cuadro anterior, a 31.12.2010, un total de 231.055 personas con derecho a percibir prestación de dependencia (ya que disponían de resolución de grado y nivel, y sus dictámenes eran Grado III y Grado II, efectivos de acuerdo con el calendario de aplicación progresiva de la Ley) no percibían ningún tipo de prestación (servicios o prestaciones económicas), lo que representó, a nivel nacional, el 25,68% sobre el total de personas con derecho a percibir estas prestaciones, motivado principalmente por el retraso en todas las CCAA en la resolución de los expedientes en esta materia.

Esta situación es especialmente relevante en las CCAA de Illes Balears, Cataluña, Extremadura y Madrid, donde ese porcentaje supera la media nacional; y en las CCAA de Canarias donde ese porcentaje se eleva a un 58,46% (es decir, más de la mitad de su población dependiente reconocida no percibía prestación), Comunidad Valenciana, donde alcanza un porcentaje del 43,12% y Galicia un 39,49%.



Esta situación se está viendo agravada, ya que a 31 de diciembre de 2011 el número total de personas beneficiarias con derecho a prestación se elevaba a 1.057.946, siendo beneficiarias de prestación tan solo 752.005, es decir, un total de 305.941 personas no percibían ningún tipo de prestación, que supone un 28,91%.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera que, con carácter general, las CCAA podrían estar incumpliendo los principios de universalidad y acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad promulgados por la Ley 39/2006, siendo especialmente significativo este incumplimiento legal en las CCAA antes reseñadas, vulnerándose, en consecuencia, el derecho subjetivo y universal a ser atendido ante las situaciones de dependencia, reconocido en el citado texto legal<sup>4</sup>.

### **III.2.- PRESTACIONES DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley 39/2006, *“Las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener 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”*.

De acuerdo con lo dispuesto en el articulado de la Ley 39/2006, los servicios recogidos en su catálogo tienen carácter prioritario y son prestados a través de la Red de Servicios Sociales de las distintas CCAA mediante centros y servicios, públicos o privados concertados, debidamente acreditados.

Sólo en el supuesto de no ser posible prestar la atención debida mediante alguno de los servicios recogidos en la Ley se procederá al reconocimiento de las prestaciones económicas garantizadas en el citado texto legal.

La prioridad en el acceso a estos servicios está determinada por el grado y nivel de dependencia reconocido y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante.

De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, el número de prestaciones reconocidas desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta el 31 de diciembre de 2011, al final de cada ejercicio, distinguiendo entre servicios y prestaciones económicas reconocidas, son las que se recogen en el siguiente cuadro:

---

<sup>4</sup> En un sentido similar se expresa el Acuerdo de 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, en el que, entre las razones que avalan las medidas de mejora propuestas en el mismo, se manifiesta que *“Se ha producido una importante desigualdad de la aplicación de la Ley por parte de las Comunidades Autónomas ante situaciones de dependencia similares, con desarrollos normativos dispares que afectan tanto a la prestación de servicios, al procedimiento y tiempo en acceder a las prestaciones y servicios, como a la determinación de la capacidad económica del usuario y su aportación al coste de las mismas. Para ello debe establecerse un desarrollo normativo mínimo, común y homogéneo que permita una aplicación coherente en todo el Estado de la normativa de la dependencia, a fin de contribuir a garantizar el principio de igualdad”*.

**Cuadro nº. 8**  
**EVOLUCIÓN SERVICIOS/PRESTACIONES ECONÓMICAS SAAD**

EJERCICIO	SERVICIOS		PRESTACIONES ECONÓMICAS		TOTAL PRESTACIONES (*)
	Número	%	Número	%	
2007	21.626	88,45	2.824	11,55	24.450
2008	130.045	28,94	319.370	71,06	449.415
2009	241.494	43,10	318.856	56,90	560.350
2010	360.868	45,11	439.141	54,89	800.009
2011	447.574	48,04	484.180	51,96	931.754

(\*) El número de prestaciones es mayor que el número de beneficiarios, dado que una persona puede tener reconocidas varias prestaciones.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, el aumento en el reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006 ha sido constante desde su entrada en vigor (1.1.2007) e íntimamente relacionado, lógicamente, con la implantación progresiva de la misma, de acuerdo con el calendario establecido.

Sin embargo, mientras en el ejercicio 2007 se constata que el 88,45% de las prestaciones reconocidas correspondían a servicios (motivado por las personas que se encontraban en centros asistenciales a la citada fecha) y tan solo el 11,55% correspondía a prestaciones económicas, en el resto de ejercicios el número de las prestaciones económicas reconocidas supera a los servicios reconocidos, con especial incidencia en 2008, donde el 71,06% de las prestaciones reconocidas correspondía a prestaciones económicas.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2006, las prestaciones económicas reconocidas en el citado texto legal deben tener un carácter excepcional o residual, puesto que la denominada prestación económica vinculada al servicio “... se reconocerá... únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado,...”, y la denominada prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales se reconocerá “*excepcionalmente*”.

Sin embargo, de acuerdo con la información recogida en el SISAAD, el carácter excepcional de estas prestaciones no se ha cumplido, dado que, al final de cada ejercicio, las prestaciones económicas han superado a las prestaciones de servicios<sup>5</sup>.

En este sentido, este Tribunal de Cuentas considera que si no se invierte esta tendencia (sobre todo en determinadas CCAA, como se analiza posteriormente en el epígrafe III.2.1 de este Informe), el SAAD podría acabar convirtiéndose más en un sistema de subsidios que en una red asistencial de servicios, lo que podría no garantizar una atención de calidad ni la autonomía personal de las personas en situación de dependencia, finalidad última de la Ley 39/2006.

<sup>5</sup> En el trámite de alegaciones, la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad Autónoma de Castilla y León manifiesta que, según se recoge en la 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 Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del SAAD, se establecen nuevos criterios de asignación del nivel mínimo de protección, de manera que se pondere positivamente la prestación de servicios frente a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. De esta manera, tanto la prestación económica vinculada al servicio como la prestación económica de asistencia personal se equiparan a servicios, en contraposición a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Sin embargo, dado que no se ha modificado la Ley 39/2006, este Tribunal sigue considerando todas ellas como prestaciones económicas.

### III.2.1.- Catálogo de servicios

#### III.2.1.1.- FINALIDAD

El catálogo de servicios recogido en la Ley 39/2006 comprende servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, de acuerdo con el siguiente desglose:

- a) Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal.
- b) Servicio de teleasistencia.
- c) Servicio de ayuda a domicilio.
- d) Servicio de centro de día y de noche.
- e) Servicio de atención residencial.

Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia tienen por finalidad prevenir la aparición de enfermedades o el agravamiento de enfermedades o discapacidades, mediante el desarrollo coordinado, entre los servicios sociales y de salud, de actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y personas con discapacidad y a quienes se ven afectados por procesos de hospitalización complejos.

De acuerdo con la información del SISAAD, tan solo las CCAA de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Región de Murcia y La Rioja, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, han desarrollado actividades o concedido prestaciones de servicios relacionadas con la prevención de la situación de dependencia y promoción de la autonomía personal, lo cual denota que la configuración actual del SAAD tiende, en mayor medida, a abordar situaciones de dependencia ya declaradas que a la prevención de las mismas.

Por su parte, el servicio de teleasistencia tiene como finalidad facilitar 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.

Este tipo de servicios puede ser prestado de forma independiente o complementaria al de ayuda a domicilio, siendo incompatible con la prestación de servicios de atención residencial.

Con respecto al servicio de ayuda a domicilio, está configurado como el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria (tanto necesidades domésticas o del hogar como de su atención personal), prestadas por entidades o empresas acreditadas para esta función.

El servicio de centro de día y de noche ofrece una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas en situación de dependencia, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores.

Por último, el servicio de atención residencial ofrece servicios continuados de carácter personal y sanitario, prestándose en los centros residenciales habilitados al efecto según el tipo de dependencia, grado e intensidad de los cuidados que precise la persona dependiente.

Este servicio puede tener un carácter permanente o temporal, siendo prestado por las Administraciones Públicas a través de centros propios y concertados.

### III.2.1.2.- EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS CONCEDIDOS

De acuerdo con la información contenida en el SISAAD, las prestaciones de servicios reconocidas por los distintos órganos competentes de las CCAA y del IMSERSO a fecha 31 de diciembre en el periodo 2007/2011, son las que se recogen en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 9**  
**EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS RECONOCIDOS EN EL SISAAD. PERIODO 2007-2011**

EJERCICIO	CATÁLOGO DE SERVICIOS					
	PREVENCIÓN	TELEASISTENCIA	AYUDA A DOMICILIO	CENTRO DE DÍA Y DE NOCHE	ATENCIÓN RESIDENCIAL	TOTAL SERVICIOS
2007	7	211	391	3.268	17.749	21.626
2008	259	11.096	36.722	13.932	68.036	130.045
2009	3.018	51.480	59.576	28.479	98.941	241.494
2010	11.604	87.111	95.632	45.969	120.552	360.868
2011	17.532	125.742	119.912	59.968	124.420	447.574

Como se desprende del cuadro anterior, la prestación de servicios más concedida, a lo largo de los distintos ejercicios, ha sido la relativa a la atención residencial, la cual supuso en el ejercicio 2010 un 33,41% sobre el total de servicios concedidos (27,80% a final del año 2011), seguido del de ayuda a domicilio con el 26,50%, a excepción del año 2011 donde los de teleasistencia supusieron el 28,09% sobre el total de servicios reconocidos.

No obstante, su distribución por CCAA, así como su representación con respecto a las prestaciones concedidas por CCAA, es muy dispar. En el siguiente cuadro se recoge la distribución, por CCAA, de los servicios y prestaciones económicas reconocidas a 31 de diciembre de 2010, de acuerdo con la información obrante en el SISAAD:

**Cuadro nº. 10**  
**DESGLOSE SERVICIOS/PRESTACIONES ECONÓMICAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**  
**A 31 DE DICIEMBRE DE 2010**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	SERVICIOS		PRESTACIONES ECONÓMICAS		TOTAL PRESTACIONES
	Número	%	Número	%	
Andalucía	128.179	53,54	111.228	46,46	239.407
Aragón	4.646	17,74	21.550	82,26	26.196
Principado de Asturias	6.632	41,99	9.164	58,01	15.796
Illes Balears	2.329	22,51	8.016	77,49	10.345
Canarias	4.378	48,02	4.739	51,98	9.117
Cantabria	5.371	37,48	8.961	62,52	14.332
Castilla y León	21.008	38,70	33.280	61,30	54.288
Castilla-La Mancha	21.636	43,23	28.408	56,77	50.044
Cataluña	42.229	32,27	88.640	67,73	130.869
Valenciana	20.990	49,69	21.250	50,31	42.240
Extremadura	5.961	31,21	13.140	68,79	19.101
Galicia	12.866	38,18	20.829	61,82	33.695
Madrid	46.692	78,01	13.163	21,99	59.855
Región de Murcia	7.864	26,60	21.701	73,40	29.565
Foral de Navarra	2.456	25,34	7.236	74,66	9.692
País Vasco	21.951	51,74	20.475	48,26	42.426
La Rioja	5.044	45,93	5.937	54,07	10.981
Ceuta y Melilla	636	30,87	1.424	69,13	2.060
<b>TOTAL</b>	<b>360.868</b>	<b>45,11</b>	<b>439.141</b>	<b>54,89</b>	<b>800.009</b>

Como se muestra en el cuadro, a 31 de diciembre de 2010, las prestaciones económicas reconocidas a nivel nacional representaron el 54,89% sobre el total de prestaciones reconocidas, superando de forma sustancial los servicios reconocidos (45,11%), lo cual, a juicio de este Tribunal de Cuentas, representa una clara contradicción con el carácter “*excepcional*” que promulga la Ley 39/2006 en relación a las prestaciones económicas recogidas en el citado texto legal.

Así, a excepción de las CCAA de Andalucía, Madrid y País Vasco, donde los servicios reconocidos superan las prestaciones económicas, el resto de CCAA presentan un porcentaje más elevado en las prestaciones económicas reconocidas, situación especialmente significativa en las CCAA de Aragón (82,26%), Illes Balears (77,49%), Región de Murcia (73,40%) y Foral de Navarra (74,66%), cuyos porcentajes son notoriamente desproporcionados.

Esta situación, con independencia de poder vulnerar el citado carácter excepcional de las prestaciones económicas, tiene importantes repercusiones en materia de financiación de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, como se analiza en el subapartado III.4 de este Informe, ya que los gastos derivados del reconocimiento de las prestaciones de servicios (en especial, el servicio de atención residencial) son más elevados que los derivados de las prestaciones económicas.

Esta circunstancia se ha seguido manteniendo en el ejercicio 2011, ya que a 31 de diciembre de dicho año las prestaciones económicas reconocidas en el SISAAD se elevaban a un total de

484.180, lo cual representaba el 51,96% sobre el total de prestaciones reconocidas, que se elevaron a 931.754.

Por su parte, los servicios reconocidos se elevaron a un total de 447.574, representando el 48,04% sobre las prestaciones reconocidas.

Este predominio en el reconocimiento de las prestaciones económicas con respecto a los servicios obedece a factores tanto de carácter social como económico:

- Desde un punto de vista social, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que, con carácter prioritario, los beneficiarios o, en su caso, los representantes legales de los mismos, en la fase de audiencia del PIA manifiestan su preferencia por la concesión de una prestación económica sobre el reconocimiento de un servicio. No obstante, es necesario poner de manifiesto también la limitación existente en el número de plazas ofertadas tanto en centros de atención residencial como en centros de día.
- En relación con los factores económicos, el reconocimiento de prestaciones económicas, como se expone en el epígrafe III.5.1 de este Informe, supone un menor gasto que el reconocimiento de servicios (en especial, el servicio de atención residencial), y con ello menor aportación a la financiación del SAAD por parte de las CCAA competentes en la gestión de estas prestaciones.

### **III.2.2.- Prestaciones económicas**

#### **III.2.2.1.- TIPOS DE PRESTACIONES ECONÓMICAS**

La Ley 39/2006 reconoce en su articulado tres tipos de prestaciones económicas:

- a) Prestación económica vinculada al servicio.
- b) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
- c) Prestación económica de asistencia personal.

La prestación económica vinculada al servicio tiene un carácter periódico y se reconocerá, únicamente, cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario.

Esta prestación económica de carácter personal se encuentra vinculada a la adquisición de un servicio, siendo competencia de las CCAA supervisar el destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas, cual es la adquisición de un determinado servicio (habitualmente de atención residencial).

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 y sólo 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.

En esta prestación, el cuidador no profesional deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente, como se exponen en el epígrafe III.4.5 del presente Informe.

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), con una especial relevancia en las CCAA de Aragón (61,44%), Illes Balears (72,82%), Canarias (50,98%), Cantabria (62,52%), Castilla-La Mancha (51,38%), Cataluña (58,39%), Galicia (54,64%), Región de Murcia (69,92%), Foral de Navarra (59,48%) y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (64,03%), donde ese porcentaje medio estatal se ve ampliamente superado, con las repercusiones que se analizan posteriormente.

Por último, la prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia<sup>6</sup> 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 es compatible con las prestaciones de servicios, excepto el de atención residencial.

De acuerdo con la información obrante en el SISAAD, suministrada por las diferentes CCAA, las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de dependencia a final de cada año en el periodo 2007/2011 son las que se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 11**  
**EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS CONCEDIDAS POR EL SAAD. PERIODO 2007-2011**

EJERCICIO	PRESTACIONES ECONÓMICAS			
	VINCULADAS AL SERVICIO	CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR	ASISTENCIA PERSONAL	PRESTACIONES SIN ESPECIFICAR
2007	463	2.361	0	
2008	17.944	129.151	210	172.065
2009	38.158	280.013	685	
2010	53.409	384.985	747	
2011	60.255	423.019	906	

En primer lugar, como se recoge en el cuadro anterior, en el año 2008 existían en el SISAAD un total de 172.065 prestaciones económicas pendientes de especificar su naturaleza, ya que la información suministrada por las CCAA no permitía su diferenciación. No obstante, el volumen más importante de estas prestaciones correspondería a prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.

El reconocimiento de las prestaciones económicas, de conformidad con el articulado de la Ley 39/2006, debería tener un carácter excepcional y, por el contrario, debería ser prioritario el reconocimiento de los servicios regulados en el mencionado texto legal.

Por otro lado, en relación con la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales es necesario señalar que, con independencia del reconocimiento de la prestación económica a favor de la persona en situación de dependencia, esta prestación lleva aparejado el pago, por parte del IMSERSO, de las cuotas sociales de los cuidadores no

<sup>6</sup> El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, amplía el reconocimiento de esta prestación económica a cualquiera de los grados de dependencia.

profesionales, así como un coste adicional en programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso de los cuidadores no profesionales<sup>7</sup>.

En consecuencia, el elevado reconocimiento de esta prestación económica conlleva un incremento en el presupuesto de gastos del IMSERSO en concepto de cuotas de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales (las cuales se analizan en el epígrafe III.4.5 de este Informe), así como la generación de un derecho a prestaciones del Sistema de Seguridad Social (jubilación, muerte y supervivencia e invalidez) en el supuesto de concurrir los requisitos necesarios para ello.

Por último, la denominada prestación económica de asistencia personal supone un porcentaje mínimo con respecto al resto de prestaciones. De acuerdo con la información del SISAAD solamente ha sido objeto de reconocimiento, a fecha 31 de diciembre de 2010, en diez CCAA, si bien con un carácter residual, ya que el 78,31% de las prestaciones de esta naturaleza fueron reconocidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

### III.2.2.2.- CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 39/2006, *“La cuantía de las prestaciones económicas (...), se acordará por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto”*.

Así, el Gobierno aprobó el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas 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 citado Real Decreto 727/2007 se señala que *“La cuantía de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se establecerá anualmente por el Gobierno mediante Real Decreto, previo acuerdo del Consejo Territorial, para los grados y niveles con derecho a prestaciones, actualizándose en función del incremento del IPC”*.

El importe de la prestación económica a reconocer al beneficiario se determinará aplicando a la cuantía vigente para cada año un coeficiente reductor según su capacidad económica, de acuerdo con lo establecido por la respectiva Comunidad Autónoma, teniendo en consideración lo acordado en el Consejo Territorial.

En los supuestos en los que el beneficiario sea titular de cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en otro régimen público de protección social, del importe a reconocer anteriormente expuesto se deducirán las prestaciones que perciba y, en particular, las siguientes:

1. El complemento de gran invalidez.
2. El complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%.

---

<sup>7</sup> La Disposición transitoria decimotercera del mencionado Real Decreto-ley 20/2012 señala que *“A partir del día 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional”* si solicita expresamente el mantenimiento del mismo.



3. El complemento por necesidad de tercera persona de la pensión de invalidez no contributiva.
4. El subsidio de ayuda a tercera persona previsto en la Ley de Integración Social de Minusválidos.

De acuerdo con los Reales Decretos publicados anualmente por el Gobierno desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006, el importe máximo de las prestaciones económicas a percibir mensualmente por los beneficiarios en situación de dependencia es el que se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 12**  
**EVOLUCIÓN DE LA CUANTÍA MÁXIMA DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS POR EL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**  
(En euros)

GRADOS Y NIVELES/AÑOS		PRESTACIÓN ECONÓMICA VINCULADA AL SERVICIO. CUANTÍA MENSUAL	PRESTACIÓN ECONÓMICA PARA CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR		PRESTACIÓN ECONÓMICA DE ASISTENCIA PERSONAL. CUANTÍA MENSUAL
			CUANTÍA MENSUAL	CUOTA SS + FP	
<b>Grado III Nivel 2</b>	2007	780,00	487,00	----	780,00
	2008	811,98	506,96	153,93	811,98
	2009	831,47	519,13	160,13	831,47
	2010	833,96	520,69	162,49	833,96
	2011	833,96	520,69	164,54	833,96
<b>Grado III Nivel 1</b>	2007	585,00	390,00	----	585,00
	2008	608,98	405,99	153,93	608,98
	2009	623,60	415,73	160,13	623,60
	2010	625,47	416,98	162,49	625,47
	2011	625,47	416,98	164,54	625,47
<b>Grado II Nivel 2</b>	2008	450,00	328,36	153,93	No aplicable
	2009	460,80	336,24	160,13	No aplicable
	2010	462,18	337,25	162,49	No aplicable
	2011	462,18	337,25	164,54	No aplicable
<b>Grado II Nivel 1</b>	2009	400,00	300,00	160,13	No aplicable
	2010	401,20	300,90	162,49	No aplicable
	2011	401,20	300,90	164,54	No aplicable
<b>Grado I Nivel 2</b>	2011	300,00	180,00	82,27	No aplicable

La Disposición transitoria décima del mencionado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, vigente desde el 15 de julio de 2012, ha minorado las cuantías máximas de estas prestaciones económicas.

Este importe máximo mensual se ve minorado por la aplicación de los coeficientes reductores de acuerdo con la capacidad económica de la persona beneficiaria, de conformidad con la regulación propia de cada Comunidad Autónoma, así como también por las prestaciones de análoga naturaleza y finalidad que, en su caso, pueda tener el beneficiario.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas ha podido verificar la falta de homogeneidad en el reconocimiento del importe de estas prestaciones económicas por parte de las diferentes CCAA,

derivada tanto del importe resultante del cálculo de la capacidad económica del beneficiario como de la modalidad del reconocimiento de las mismas, tal y como se manifiesta a continuación.

Así, la prestación económica más reconocida es la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, que supuso a 31 de diciembre de 2010 un porcentaje del 87,67% de las prestaciones económicas reconocidas en el Sistema.

Por otro lado, con el fin de determinar el importe medio de las prestaciones económicas reconocidas por las diferentes CCAA fiscalizadas, así como para poder analizar el impacto de la consideración de la capacidad económica de los beneficiarios, este Tribunal de Cuentas ha examinado la información facilitada por las CCAA, verificando la relación existente entre el importe máximo establecido para cada prestación económica y el importe económico percibido finalmente por el beneficiario.

Debido a la heterogeneidad existente en la información facilitada por las distintas CCAA, así como, en ocasiones, a la falta de coherencia y escaso detalle de la información aportada, este Tribunal de Cuentas no ha podido efectuar un análisis homogéneo de esta información, principalmente estructurado en grados y niveles de dependencia reconocidos.

Por ello, con las limitaciones expuestas, el importe medio de las prestaciones económicas reconocidas en el año 2010 (sin desglose de grados y niveles) en las CCAA fiscalizadas sería el recogido en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 13**  
**IMPORTE MEDIO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS. AÑO 2010**  
**(En euros)**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PRESTACIÓN ECONÓMICA VINCULADA AL SERVICIO	PRESTACIÓN ECONÓMICA PARA CIUDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR	PRESTACIÓN ECONÓMICA DE ASISTENCIA PERSONAL
Andalucía	810,13	502,65	617,49
Principado de Asturias	520,43	344,80	No reconocidas
Canarias	416		No reconocidas
Cataluña	757,86	381,64	821,08
Madrid	517,94	341,45	No reconocidas
Valenciana	603,50	421,23	No reconocidas

De acuerdo con lo recogido en el cuadro anterior, si bien con las limitaciones expuestas anteriormente acerca de la imposibilidad de obtener el importe medio de las prestaciones por grados y niveles de reconocimiento de la situación de dependencia, se observa que en la Comunidad Autónoma de Andalucía es donde el importe de todas las prestaciones económicas es más elevado.

Por el contrario, en las CCAA del Principado de Asturias y Madrid dichos importes medios son menores.

Con respecto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, el elevado importe medio obtenido se explica por el nivel adicional de protección reconocido en la misma.

Este Tribunal de Cuentas considera que la importante diferencia existente en el importe medio de las prestaciones económicas reconocidas por estas CCAA viene motivado por la falta de

homogeneidad existente entre las mismas en el cálculo de la capacidad económica de los beneficiarios (por ejemplo: considerarse el patrimonio en unas CCAA y en otras no), situación que podría atender contra los principios de igualdad y no discriminación en el acceso a las prestaciones, promulgados en la Ley 39/2006.

### III.2.2.3.- RETROACTIVIDAD APLAZADA

En relación con el abono de las prestaciones económicas derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia es necesario poner de manifiesto la modificación introducida por la Disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, relativa al aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, al manifestar lo siguiente:

*“Las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006,....., (prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales), podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de 5 años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación. El aplazamiento deberá ser notificado a la persona beneficiaria de la prestación y a la Administración General del Estado como responsable del nivel mínimo, a efectos de que ésta ajuste su abono al aplazamiento y periodificación de los importes de las prestaciones económicas determinado por la Comunidad Autónoma”<sup>8</sup>.*

En consecuencia, desde el 25 de mayo de 2010, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto-ley, las CCAA competentes en la materia pueden aplazar y periodificar el abono de las cuantías aprobadas en concepto de efectos retroactivos derivados de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, hasta un máximo de cinco años desde la fecha de resolución firme del reconocimiento de esta prestación.

Con independencia del aplazamiento y fraccionamiento del abono a los beneficiarios de la prestación económica por parte de la Comunidad Autónoma, este aplazamiento tiene su repercusión, como establece la citada Disposición, en la liquidación del nivel mínimo de protección que el IMSERSO debe abonar a las CCAA, ajustando el IMSERSO el abono de dicho nivel mínimo de acuerdo con el aplazamiento decretado por la Comunidad Autónoma.

Así, teniendo en cuenta la información facilitada por el IMSERSO, a 31 de diciembre de 2010, esta Entidad se encontraba pendiente de reconocer en sus estados contables un importe de 65.938.045 euros, derivado del aplazamiento y periodificación del abono del importe de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de acuerdo con lo dispuesto en el

---

<sup>8</sup> La Disposición final primera del mencionado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, ha procedido a la modificación de la citada Disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, ampliando el plazo máximo de abono a ocho años cuando así lo consideren las Administraciones competentes, en concordancia con lo recogido en el Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

citado Real Decreto-ley 8/2010, y, en consecuencia, pendiente de abonar este importe a las distintas CCAA, según se desglosa en el siguiente cuadro<sup>9</sup>:

**Cuadro nº. 14**  
**RETROACTIVIDAD APLAZADA DERIVADA DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA PARA CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR A 31.12.2010**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	IMPORTE (euros)
Andalucía	17.352.966
Aragón	2.226.779
Principado de Asturias	3.052.556
Illes Balears	3.753.706
Canarias	2.656.818
Cantabria	9.049
Castilla y León	2.140.314
Castilla-La Mancha	5.422.214
Cataluña	10.664.385
Valenciana	14
Extremadura	1.609.814
Galicia	1.944.382
Madrid	4.357.736
Región de Murcia	9.925.217
Foral de Navarra	481.288
País Vasco	140.581
La Rioja	200.226
<b>TOTAL</b>	<b>65.938.045</b>

Por tanto, el IMSERSO ha aplazado el pago del nivel mínimo de financiación a las diferentes CCAA que, a 31 de diciembre de 2010, se cuantificaba en un total de 65.938.045 euros. En consecuencia, al cierre del ejercicio 2010 se encontraba pendiente de aplicar al resultado económico patrimonial del IMSERSO un gasto y de reconocer en el pasivo el correspondiente acreedor no presupuestario por dicho importe.

Por último, en relación con el abono de las cuantías aplazadas procedentes de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas reconocidas a favor de los beneficiarios, este Tribunal de Cuentas ha verificado que tan solo la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con lo preceptuado en su Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, procede al abono de dichas cuantías incrementadas con los intereses fijados legalmente.

Este Tribunal considera que este aplazamiento y periodificación de las deudas de las CCAA con los beneficiarios no debería devengar intereses, dado que el pago de estas nuevas obligaciones para las CCAA nace, con periodicidad anual, en los plazos determinados por el órgano competente. Los beneficiarios sólo podrán exigir intereses de demora si a partir de las nuevas fechas acordadas por el órgano competente, la Comunidad Autónoma no abonase las cuantías correspondientes, de

<sup>9</sup> En el trámite de alegaciones, diferentes responsables de las CCAA manifiestan que, en su ámbito competencial, no han aplazado ni periodificado el abono de las cuantías aprobadas en concepto de efectos retroactivos derivados de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, previsto en el mencionado Real Decreto ley, desconociendo, en consecuencia, el aplazamiento efectuado por el IMSERSO en el abono del nivel mínimo de protección derivado de esta situación.

acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP).

#### III.2.2.4.- REGISTRO DE PRESTACIONES SOCIALES PÚBLICAS

La Disposición adicional quinta de la Ley 39/2006 expresa que *“La prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica 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”.*

A este respecto conviene recordar que el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (en adelante RPSP), creado por el artículo 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, INSS), y regulado mediante Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, tiene como objeto la inscripción de las prestaciones sociales de contenido económico, destinadas a personas y familias, con cargo a recursos de carácter público.

De conformidad con el régimen de competencias establecido en la Ley 39/2006, compete a la Administración autonómica correspondiente (y al IMSERSO en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) el reconocimiento de la situación de dependencia, así como la planificación, gestión y control de las prestaciones económicas derivadas de dicha situación.

Por su parte, el Real Decreto 397/1996, en su artículo 8.b), preceptúa 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 órganos competentes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas (...), que reconozcan, mantengan o abonen, en todo o en parte, las prestaciones sociales públicas,...”.*

En consecuencia, los órganos obligados a facilitar al RPSP la información preceptiva relativa a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia son los organismos competentes de las distintas CCAA, así como el IMSERSO para aquellas prestaciones reconocidas en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; comunicación que este Tribunal de Cuentas ha comprobado que no se cumple desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006.

Así, este Tribunal ha verificado que las seis CCAA fiscalizadas no habían comunicado al RPSP la concesión de estas prestaciones económicas, si bien no se había procedido aún al desarrollo reglamentario de lo señalado en la Ley 39/2006, de conformidad con lo preceptuado en su Disposición adicional quinta.

Esta situación se ha visto corroborada por el INSS quien, a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, el 1 de febrero de 2012 ha comunicado que a dicha fecha no se había procedido a realizar ninguna incorporación en el RPSP y señaló que se había consensuado un procedimiento con el IMSERSO, aún pendiente de desarrollo, para facilitar la información necesaria al RPSP, dado que el IMSERSO centraliza la información de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, al corresponderle una parte de su financiación con cargo a su presupuesto.

A este respecto este Tribunal de Cuentas considera que, según los resultados obtenidos en los trabajos de fiscalización desarrollados en relación con la aplicación informática SISAAD, cuyas deficiencias se ponen de manifiesto en el epígrafe III.3.4 de este Informe, dada la falta de homogeneidad de la información remitida por los distintos órganos competentes de las distintas CCAA, así como la falta de remisión de información, retraso en sus comunicaciones, etc., debería procederse, con carácter previo a la articulación de este procedimiento, a la realización de un análisis exhaustivo de la información obrante en el SISAAD, ya que la información que se remitiese al RPSP podría no cumplir los fines para los que está regulado.

Además, esta falta de integración en el RPSP de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia está provocando el incumplimiento de los fines recogidos en el Real Decreto 397/2006, como son, entre otros, *“el conocimiento coordinado y la cesión de datos entre las entidades y organismos afectados, con el fin de facilitar el reconocimiento de las prestaciones, así como controlar el mantenimiento del derecho a las mismas y evitar el fraude”*.

Por ello el Gobierno debería proceder al desarrollo reglamentario de la Disposición adicional quinta de la Ley 39/2006, para la remisión de la información de estas prestaciones económicas al RPSP, al igual que la regulación del procedimiento necesario para su remisión y los órganos competentes para ello, evitando de esta forma 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 la existencia de las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, minorando, de la misma forma, el posible fraude que pudiera estar generándose dada esta falta de información, vulnerándose, en consecuencia, lo preceptuado en el artículo 39 de la Ley 39/2006, que dispone que *“Las Administraciones Públicas velarán por la correcta aplicación de los fondos públicos destinados al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, evitando la obtención o disfrute fraudulento de sus prestaciones y de otros beneficios o ayudas económicas que puedan recibir los sujetos que participen en el Sistema o sean beneficiarios del mismo. Igualmente establecerán medidas de control destinadas a detectar y perseguir tales situaciones”*.

### **III.3.- EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

#### **III.3.1.- Finalidad**

El artículo 37.1 de la Ley 39/2006 preceptúa que el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en la actualidad, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), 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.

Así, la Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, creó el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SISAAD), siendo responsable de su administración el IMSERSO.

Entre los objetivos fijados con la implantación del SISAAD figuraba el de dotar a los órganos gestores de una solución informática que les facilitara el proceso de tramitación de expedientes, desde su inicio hasta la asignación del PIA, así como de disponer de datos sobre las prestaciones y servir de herramienta para calcular la liquidación del nivel mínimo de protección a abonar a las CCAA

De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, en la actualidad tan sólo ocho CCAA (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, gestionan directamente los expedientes de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006 a través de la aplicación informática SISAAD, introduciendo todos los datos identificativos del expediente de forma “on line” y, en escasos supuestos, introducen los propios documentos relativos al reconocimiento de las prestaciones. No obstante, este Tribunal de Cuentas ha podido verificar que en determinadas CCAA (Andalucía y Canarias) la tramitación de los expedientes a través de la aplicación informática SISAAD finaliza en el momento de la valoración de la situación de dependencia, gestionándose el resto del procedimiento (reconocimiento de las prestaciones y gestión de las mismas) a través de aplicaciones informáticas propias de las citadas CCAA

Por su parte, el resto de CCAA (Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Región de Murcia, Foral de Navarra, País Vasco y Valenciana) utilizan sus propios sistemas informáticos de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, volcando con posterioridad al SISAAD la información mínima obligatoria, provocando las situaciones e incidencias que se exponen posteriormente.

El SISAAD tiene por objeto proporcionar a las entidades involucradas en la gestión de las prestaciones y servicios del SAAD (CCAA, e IMSERSO con respecto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), la infraestructura necesaria para el mantenimiento y gestión de la información relativa a los beneficiarios del SAAD, así como a la red de centros y servicios y a los profesionales que contribuyen a su prestación.

En la citada Orden TAS/1459/2007 se señala que *“A la información contenida en el SISAAD podrán acceder, a efectos del ejercicio de sus respectivas competencias en esta materia, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y las Comunidades Autónomas, que voluntariamente lo deseen, en los términos establecidos en los correspondientes convenios”*.

Por lo tanto, el SISAAD se configura como un Sistema de Información que engloba, entre otros, los siguientes usos y finalidades:

- Gestión económico-financiera y presupuestaria (ya que sirve de base tanto para el cálculo de la liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por la AGE, a través del IMSERSO, como del nivel acordado de protección).
- Servicios sociales (ya que 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 (puesto que engloba a los solicitantes, beneficiarios, cuidadores profesionales y no profesionales, valoradores y centros públicos o privados, integrados en la Red de servicios del SAAD).

La Orden TAS/1459/2007, en consecuencia, creó y configuró la finalidad del citado Sistema de Información; sin embargo, no impuso la obligatoriedad de su utilización por las diferentes CCAA o Administraciones competentes, para el reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, ni tampoco estableció la información básica y mínima que las citadas Administraciones competentes debían suministrar a este Sistema.

Esta situación creó incoherencias y defectos en la información existente en el SISAAD; por ello, por Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, publicado mediante Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, se establecieron los objetivos y contenidos comunes de la información del SISAAD.

El objetivo de este Acuerdo era determinar la información que debía incorporarse al SISAAD por parte de las diferentes CCAA, así como el tratamiento de la misma, la comunicación recíproca y el intercambio de información entre las distintas Administraciones Públicas.

Estos datos básicos a suministrar vendrán referidos tanto a los datos de los solicitantes (de carácter personal y prestaciones reconocidas), como sobre la Red de Centros y Servicios del SAAD.

El tratamiento de esta información a nivel nacional, así como su acumulación, a efectos de su análisis, es desarrollado por el IMSERSO, si bien la información debe ser actualizada por las CCAA. Otro de los objetivos de este Acuerdo es la elaboración y publicación, por parte del IMSERSO, de las estadísticas públicas que permitan el conocimiento de la información esencial del SAAD.

Así, con carácter mensual el IMSERSO, a través de las páginas Web del propio Instituto y la página del SAAD, publica la denominada "*Información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*", donde se recoge, entre otra, información relativa a: solicitudes, dictámenes de grado y nivel, personas beneficiarias con derecho a prestación, prestaciones concedidas, así como el perfil de las personas beneficiarias de estas prestaciones.

Sin embargo, tal y como se expone en el epígrafe III.3.4, al analizar las numerosas aplicaciones informáticas vinculadas a la gestión de las prestaciones económicas y servicios del SAAD existentes en las distintas CCAA, los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal han permitido comprobar que las estadísticas periódicas publicadas por el IMSERSO no reflejan fielmente la realidad existente en esta materia (número de beneficiarios, prestaciones reconocidas,...), ya que la información obrante en las aplicaciones informáticas de las distintas CCAA (órganos gestores de estas prestaciones) no coincide fielmente con la información volcada en el SISAAD, como se expone posteriormente.



### III.3.2.- Desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática relativa al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

El IMSERSO aprobó, con fecha 13 de febrero de 2008, el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) que debía regir la contratación, por el procedimiento abierto y bajo la forma de concurso, de los servicios técnicos necesarios para colaborar en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SAAD.

El contrato fue adjudicado mediante resolución de 8 de agosto de 2008 a una empresa, formalizándose aquél con fecha 19 de agosto de 2008 con un plazo de ejecución de 24 meses (19.8.2008 a 18.8.2010).

El precio del contrato inicial ascendió a un importe total de 7.332.400 euros.

Posteriormente, con fecha 11 de julio de 2010 se suscribió una Adenda al contrato, formalizando la prórroga del mismo, de conformidad con lo estipulado en el contrato inicial, por un periodo de 24 meses (19.8.2010 a 18.8.2012) y por un importe de 7.448.648 euros (Impuesto sobre el Valor Añadido incluido).

Con fecha 9 de mayo de 2012 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) la Resolución del IMSERSO por la que se anuncia la convocatoria de procedimiento abierto para la contratación de los servicios técnicos necesarios para el mantenimiento y adaptación de los sistemas y aplicaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al finalizar el 18.8.2012 la prórroga anteriormente citada.

De acuerdo con la estipulación primera del contrato inicial formalizado con fecha 19 de agosto de 2008, relativa al objeto del contrato, se manifiesta que *“la empresa, (...), se compromete a la ejecución del contrato de asistencia técnica externa 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), con estricta sujeción a las características determinadas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, documentos contractuales que acepta plenamente y de lo que deja constancia firmando en este acto su conformidad”*.

Analizado el texto del pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPTP), aprobado con fecha 10 de diciembre de 2007 y que rigió esta contratación, el Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes situaciones:

- De conformidad con la cláusula 2 del citado PPTP, se manifiesta que *“Como conclusión, es importante destacar que en los dos años de duración del contrato cuya tramitación se solicita, la empresa adjudicataria deberá articular las acciones de transmisión del conocimiento al personal que el Instituto determine para la posterior asunción de los trabajos”*.

Estas acciones de transmisión no se han producido en el plazo de dos años fijado en la citada cláusula del PPTP, bien por causas imputables al IMSERSO o a la empresa adjudicataria, ya que con fecha 11 de junio de 2010 fue prorrogado el contrato por un periodo de ejecución de otros dos años, incumpléndose de esta forma lo dispuesto en el citado documento contractual.

- Por otro lado, la cláusula 7.1 “Facturación por Administración” señala en uno de sus apartados que *“En las reuniones periódicas se evaluarán todas aquellas incidencias habidas en el proyecto, en el período 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”.*

Este Tribunal de Cuentas ha observado numerosas incidencias en la citada aplicación informática SISAAD con repercusión económica para el IMSERSO (existencia de personas fallecidas que constan como beneficiarias de prestaciones, beneficiarios duplicados, pagos en negativo, pagos que superan las cuantías máximas y otra serie de deficiencias que inciden en el cálculo del nivel mínimo de protección a financiar por la AGE), por lo que si estas incidencias fueran imputables a la empresa adjudicataria del contrato, el IMSERSO debería haber procedido a ejercitar el derecho reconocido en esta cláusula, requiriendo la minoración en la facturación presentada por dicha empresa, así como ejercer las posibles acciones que pudieran resultar procedentes, situaciones que no se han producido hasta la actualidad.

- En relación con la jornada laboral y su repercusión en la facturación a realizar por la empresa adjudicataria, las cláusulas 7.1 y 9.1 establecen, respectivamente, que *“El IMSERSO, en general, procederá al pago en la forma indicada mediante certificaciones parciales por períodos vencidos, acreditativas del servicio realizado, una vez efectuados los controles pertinentes, con indicación de las horas realizadas”, “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”.*

Este Tribunal de Cuentas, como ya ha manifestado en otros Informes de Fiscalización, así como en la Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales, considera que este tipo de contratos calificados como de servicios, cuyo cumplimiento no se encuentra condicionado a la obtención de unos resultados concretos, suponen, en realidad, contratos cuyo objeto consiste en una contratación encubierta de personal informático (*“se facturarán las horas efectivamente realizadas”, “la jornada de trabajo habitual será de 8 horas”*) al margen de los procedimientos públicos de selección de personal legalmente establecidos, al suplirse, mediante la contratación externa de profesionales, la falta de medios personales del IMSERSO, en lugar de recurrir a una ampliación de puestos en la Relación de Puestos de Trabajo y a la subsiguiente selección de personal mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición previsto legalmente.

Por otra parte, 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 el trabajador contratado, de la condición de fijo, 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<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En este mismo sentido se expresa la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, al regular las medidas a adoptar en relación con los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración.

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.

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.*

*A este respecto el Director General del IMSERSO manifiesta que “(...) se compromete a solicitar un informe de la situación, ya que reconoce que es manifiestamente mejorable, (...)”.*

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que, dadas las incidencias puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe relacionadas con la aplicación informática SISAAD, verificadas por este Tribunal, así como las expuestas por los órganos del SAAD en sus diferentes reuniones, el IMSERSO, como responsable de la aplicación informática SISAAD, proceda a analizar las causas que han provocado las mismas y, en caso de ser imputables a la empresa adjudicataria, ejercite el derecho reconocido en el PPTP que rige esta contratación, procediendo a minorar la facturación que pudiera resultar de la misma, así como la ejecución de otras posibles acciones, máxime considerando el elevado importe de adjudicación de este contrato.

### **III.3.3.- Módulos que integran el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia**

Los principales módulos que integran el SISAAD son los siguientes:

1. Aplicación de Gestión. Este módulo se encuentra a disposición de todas las CCAA y en él se contiene el módulo de pagos de la liquidación del nivel mínimo de protección.
2. Módulo de Estadísticas. Se trata de una herramienta de análisis estadístico que facilita la gestión de la información, permitiendo consultas de informes predefinidos así como de informes personalizados para el desarrollo de la gestión del SAAD.
3. Portal de Dependencia. Facilita información a los ciudadanos en materia de dependencia.
4. MiSaad. Punto de acceso a todas las aplicaciones del SISAAD.
5. Interoperabilidad. Módulo que permite la interconexión con otros órganos de la Administración pública a efectos de cruces de información.

Atendiendo a los objetivos fijados para esta fiscalización, el Tribunal de Cuentas ha procedido al análisis de los módulos relativos a la gestión de la situación de dependencia y liquidación del pago del nivel mínimo de protección, así como el relativo a la interoperabilidad entre las distintas Administraciones Públicas, cuyos resultados se exponen en los epígrafes siguientes.

#### **III.3.3.1.- GESTIÓN Y PAGO DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN. MÓDULO DE APLICACIÓN DE GESTIÓN**

A través de este módulo de aplicación de gestión, el IMSERSO obtiene la liquidación del nivel mínimo de protección que debe abonar a cada una de las CCAA en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 39/2006, de acuerdo con la información existente en la base de datos del SISAAD sobre los beneficiarios con derecho a la percepción de una prestación; información que es suministrada informáticamente única y exclusivamente por las CCAA pero sin aportar ninguna certificación por el órgano competente de éstas que acredite la idoneidad de la misma, y en virtud de la cual el IMSERSO procede al abono del nivel mínimo de protección.

El procedimiento para determinar el importe del abono de las liquidaciones del nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO a las distintas CCAA ha sufrido diversas modificaciones desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006, bien motivado por la mejora de la gestión del SAAD o bien por la adaptación a la normativa aplicable.

Así, hasta junio del año 2008 la cuantificación de la liquidación del nivel mínimo de protección (es decir, el pago de este nivel mínimo a las distintas CCAA) se realizaba en función de los Dictámenes confirmados por cada Comunidad Autónoma.

En dicha fecha, se modificó este modelo de financiación y la liquidación de este nivel comienza a efectuarse sobre la base de las resoluciones de grado y nivel dictadas.

En febrero del año 2009 vuelve a modificarse el criterio de liquidación del nivel mínimo de protección, pasando a abonarse en función de las resoluciones de prestaciones (aprobación del programa individual de atención) dictadas por los órganos competentes de las CCAA y comunicadas al SISAAD.

Como consecuencia de estas modificaciones en el criterio seguido para cuantificar el abono del nivel mínimo de protección, se han producido importantes regularizaciones en las cantidades abonadas a las distintas CCAA que, en ocasiones, han podido suponer la aportación de un exceso de financiación a algunas CCAA, al haber recibido recursos, en concepto de nivel mínimo de protección, por personas que tenían un dictamen pero que, posteriormente no se concretaron en el reconocimiento de un grado y nivel de dependencia.

Por otro lado, dentro del catálogo de los servicios reconocidos a las personas en situación de dependencia, en julio del año 2009 el servicio de teleasistencia comienza a considerarse como complementario al resto de servicios y, en consecuencia, no se deben liquidar abonos en concepto de nivel mínimo de protección si la persona beneficiaria percibe sólo dicho servicio.

Posteriormente, con efectos de 1 de junio de 2010 se realiza una nueva modificación del módulo de pagos, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en la que se procede a la modificación de la Disposición final primera de la Ley 39/2006, donde se expone en primer lugar 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, (...)”.*

Por su parte, el apartado 3 de la citada Disposición final primera pasó a quedar redactado de la siguiente manera:

*“El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria.*

*Si una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la solicitud, no se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de prestación, el derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso, fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado”.*

En virtud de esta modificación, el IMSERSO adoptó el criterio de abonar el importe de las liquidaciones del nivel mínimo de protección a las distintas CCAA en función del reconocimiento de la fecha de efectos de la prestación económica y de los servicios por parte de estas Administraciones públicas.

Así, el cálculo del importe de las liquidaciones en concepto de nivel mínimo de protección se efectúa por el IMSERSO con carácter mensual por cada beneficiario en virtud del grado y nivel reconocido y desde su fecha de efectos, prorrateándose los días devengados correspondientes al mes liquidado.

El importe a abonar mensualmente a cada Comunidad Autónoma por cada uno de los expedientes recogidos en el SISAAD se determina por la suma de los conceptos relativos a mensualidad, retraso, retroactividad, bajas y ajustes, en caso de que procedan.

En los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal de Cuentas se han observado diversas incidencias en relación con el abono de la liquidación del nivel mínimo de protección a las

diferentes CCAA (beneficiarios fallecidos que figuran de alta en la aplicación SISAAD, beneficiarios duplicados,...), cuyos resultados se exponen en el epígrafe III.4.2 de este Informe.

### III.3.3.2.- CONTRASTE DE LA INFORMACIÓN DEL SISAAD CON OTRAS BASES DE DATOS PÚBLICAS. MÓDULO DE INTEROPERABILIDAD

El apartado sexto del Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, de 22 de septiembre de 2009, señala que *“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 lo dispuesto anteriormente, el IMSERSO procedió a efectuar las actuaciones oportunas tendentes a garantizar el suministro y recepción de toda aquella información que pudiera ser necesaria para actualizar y mantener la base de datos del SISAAD en relación con la población protegida en situación de dependencia.

Con carácter previo es necesario señalar que, en general, todas las CCAA (excepto la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid) prestaron su consentimiento para permitir que la información relativa al colectivo protegido en su ámbito territorial fuese analizada por el IMSERSO con el fin de su consolidación en la aplicación informática SISAAD.

No obstante, con independencia de lo expuesto anteriormente, en relación con la información procedente del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) y del Ministerio de Justicia, relativa a los fallecimientos de las personas declaradas en situación de dependencia en todas las CCAA, el IMSERSO procede a volcar en el SISAAD la información comunicada por dichos organismos.

Con el fin de formalizar el intercambio de información entre las distintas Administraciones públicas cuya información recogida en sus bases de datos tenga repercusión en la gestión y control de la situación de dependencia y las prestaciones derivadas de la misma, el IMSERSO ha procedido a suscribir los correspondientes convenios de colaboración o, en su caso, articular los siguientes procedimientos de actuación con estos organismos:

- Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT) (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

Hasta la actualidad no se había formalizado convenio de colaboración con dicha AEAT, si bien se realizan cruces de información en esta materia con el fin de proceder al cálculo de la capacidad económica de los solicitantes de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

No obstante, en el SISAAD no se recoge la información de la AEAT relativa a las CCAA del País Vasco y Foral de Navarra, debido a su régimen fiscal, y de la Comunidad de Madrid, ya que no autorizó al IMSERSO a solicitar ningún tipo de información en relación con su colectivo.

- Dirección General del Catastro (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

Con respecto a la Dirección General del Catastro y con la finalidad de obtener la información relativa al patrimonio de los posibles beneficiarios de una prestación derivada de la situación de dependencia, el IMSERSO cumplimentó los formularios necesarios para acceder a la Oficina Virtual del Catastro, de conformidad con lo interesado por dicha Dirección General, no requiriéndose la formalización de un convenio de colaboración.

- Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP) (Instituto Nacional de la Seguridad Social- INSS- Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

El convenio de colaboración entre el IMSERSO y el INSS se encuentra pendiente de formalización en la actualidad.

A pesar de esta falta de suscripción, entre las citadas Entidades Gestoras, del mencionado convenio de colaboración, el INSS permite al IMSERSO el cruce de información con la base de datos del RPSP. Sin embargo, el RPSP no dispone de la información relativa a las prestaciones económicas derivadas de la Ley 39/2006, por falta de comunicación de las diferentes CCAA y del IMSERSO, provocando la posible percepción indebida de prestaciones sociales públicas.

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Con el fin de validar la información obrante en el Padrón municipal, el citado Ministerio autorizó al IMSERSO el alta de determinados usuarios a través de la cumplimentación de los cuestionarios preceptivos para tal finalidad (sin requerir la formalización de un convenio de colaboración). No obstante, la información que ofrece la transacción electrónica de dicho Ministerio refleja el empadronamiento actual, pero no ofrece información relativa a la fecha desde la que el beneficiario reside en dicha localidad y, en ningún caso, ofrece un registro histórico donde se permita comprobar el cumplimiento del requisito de los cinco años de residencia en España, recogido en la Ley 39/2006 para ser beneficiario de estas prestaciones.

- Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (Ministerio de Interior).

De la misma forma, con la finalidad de validar la información relativa al Documento Nacional de Identidad (en adelante, DNI) el IMSERSO tiene acceso a la información obrante en la base de datos de dicha Dirección General relativa al DNI.

Tanto en este caso como en el supuesto anterior, la consulta se efectúa "on line", beneficiario a beneficiario, circunstancia que ralentiza los procedimientos de gestión de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006.

- Dirección General de los Registros y del Notariado (Ministerio de Justicia).

Dentro de este ámbito de actuación, la Secretaría de Estado de Justicia tiene suscrita una Encomienda de gestión con el INE en materia de transmisión de datos informatizados relativos a las inscripciones de nacimientos, matrimonios y defunciones practicadas en los Registros Civiles, cuya cláusula primera establece que a los organismos públicos que manifiesten interés en esta información se les podrá facilitar por el INE, a petición de la Dirección General de los Registros y del Notariado, los datos de utilidad pública recogidos en el Anexo técnico de dicha Encomienda de gestión.

En base a la citada Encomienda, esta Dirección General autorizó al INE a facilitar al IMSERSO los datos recogidos en el mencionado Anexo, contenidos en el Fichero Básico de Defunciones.

Por tanto, en materia de fallecimientos, el IMSERSO recibe una doble información: la procedente del INE (últimos diez días de cada mes); y la del Ministerio de Justicia, que remite un fichero de fallecimientos en los primeros diez días de cada mes.

La información que remite el Ministerio de Justicia corresponde a los fallecimientos relativos al mes anterior, mientras que la remitida por el INE se recibe en el IMSERSO con un retraso aproximado de dos meses con respecto al fallecimiento de los beneficiarios.

Sin embargo, los expedientes que se detectan como fallecidos por el IMSERSO no pueden darse de baja directamente en la aplicación informática por parte de esta Entidad Gestora, sino que es competencia de las distintas CCAA el proceder a efectuar la correspondiente baja por fallecimiento. Esta situación supone una disparidad de actuaciones entre las distintas CCAA, ya que algunas efectúan estas 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 de la liquidación del nivel mínimo de protección.

- Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

Con fecha 30 de diciembre de 2008 se suscribió el convenio de colaboración entre la TGSS y el IMSERSO para hacer efectivo el pago, por la AGE, de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, conforme a lo previsto en la Ley 39/2006.

El objeto de este convenio era articular la actuación conjunta de la TGSS y el IMSERSO, permitiendo la colaboración entre ambos a efectos de cumplir el mandato previsto en la mencionada Ley, por la que la AGE asume la cotización a la Seguridad Social que resulte de la suscripción del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, así como la correspondiente a las acciones formativas.

De acuerdo con el convenio inicial, el IMSERSO, dentro de cada ejercicio presupuestario, abonaría, mediante pago en formalización, las cotizaciones devengadas durante el ejercicio anual anterior que en ese momento resultasen pendientes de pago.

Sin embargo, mediante adenda formalizada con fecha 3 de noviembre de 2009, se modificó la forma de abono de las cuotas a la TGSS manifestándose que “(...), cuando las circunstancias lo aconsejen, podrá realizarse por el IMSERSO el abono, mediante pago en formalización, de cotizaciones devengadas correspondientes al ejercicio presupuestario en curso, siempre que por parte de la TGSS se aporten los preceptivos ficheros de nóminas mensuales. En cualquier caso, y sin perjuicio de la remisión de los mencionados ficheros, para cada abono, la TGSS remitirá al IMSERSO certificación suscrita por el Director General en la que conste la cantidad adeudada que será objeto de pago y al período a que corresponde”.

Finalmente, como se expone en el epígrafe III.4.5 de este Informe, con fecha 15 de noviembre de 2011 se suscribió un nuevo convenio de colaboración entre la TGSS y el IMSERSO, sustituyendo al anterior convenio y su adenda.

En la actualidad, la TGSS remite al IMSERSO mensualmente la nómina relativa a todos los cuidadores no profesionales con convenio especial suscrito, así como un certificado del Director General de la TGSS recogiendo la cantidad adeudada y el período correspondiente.



Por su parte, el IMSERSO procede a cruzar esta nómina con la información sobre fallecimientos remitida por el INE y, a su vez, con la base de datos del SISAAD, obteniendo información sobre fallecimientos acaecidos sobre cuidadores de beneficiarios, así como cambios de prestaciones u otros motivos de baja, comunicando estos resultados a la TGSS con la finalidad de que ésta proceda a registrar en sus ficheros estas incidencias detectadas.

A pesar de los convenios de colaboración formalizados por el IMSERSO con los organismos anteriores o, en su caso, la suscripción de los procedimientos requeridos para la obtención de la información solicitada por esta Entidad Gestora, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que los cruces de información efectuados por el IMSERSO no han contado con las garantías necesarias, dadas las incidencias que se ponen de manifiesto en los epígrafes III.3.4 y III.4.2 del presente Informe (beneficiarios fallecidos, expedientes duplicados, DNI incorrectos, DNI duplicados, beneficiarios de prestaciones no obrantes en el SISAAD y beneficiarios recogidos en el SISAAD pero no recogidos en las bases de datos de las CCAA), con las repercusiones económico-financieras que estas situaciones han provocado en el presupuesto de gastos del IMSERSO.

Las anomalías observadas en los cruces de información deben ser analizadas, con carácter inmediato, por el IMSERSO, con el fin de determinar el origen de las mismas y, en el caso de que estas situaciones vengan motivadas por causas imputables a la empresa adjudicataria del desarrollo y mantenimiento de la aplicación SISAAD, el IMSERSO debería proceder, en ejecución del contrato suscrito, a ejecutar las acciones que correspondan tendentes a la minoración de la facturación realizada por dicha empresa o, en su caso, la ejecución de otro tipo de acciones que pudieran corresponder.

### **III.3.4.- Intercambio de información entre el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) y las aplicaciones informáticas de las diferentes Comunidades Autónomas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 39/2006, *“El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado”*.

En consecuencia, tanto el reconocimiento de la situación de dependencia como el abono de las prestaciones económicas o la prestación de servicios reconocidos corresponden a las CCAA competentes en función de la residencia del solicitante, utilizando estas últimas, para ello, diferentes aplicaciones informáticas propias.

Sin embargo, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 9 de la Ley 39/2006, la AGE, a través del IMSERSO, participa en la financiación de estas prestaciones mediante el denominado nivel mínimo de protección.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 39/2006, el cálculo de este nivel mínimo de protección garantizado por la AGE se efectúa atendiendo, para cada uno de los beneficiarios del Sistema, a su grado y nivel de dependencia, utilizando para ello el IMSERSO la aplicación informática SISAAD.

Este Tribunal ha realizado trabajos de fiscalización en las CCAA de Andalucía, Cataluña, Valenciana, Madrid, Principado de Asturias y Canarias, con la finalidad de verificar, entre otros extremos, que los beneficiarios existentes en estas CCAA, perceptores de prestaciones

económicas y de servicios, se corresponden fielmente con los beneficiarios recogidos en la aplicación informática SISAAD, y en virtud de los cuales el IMSERSO abona a las CCAA el denominado nivel mínimo de protección.

Para ello, este Tribunal de Cuentas solicitó a los órganos competentes de las citadas Administraciones autonómicas copia de la información existente en sus propias bases de datos debidamente certificada, donde se recogiera la relación de beneficiarios de prestaciones del SAAD, declarados en situación de dependencia desde el 1 de enero de 2007 al 30 de abril de 2011, desglosados por prestaciones económicas abonadas y prestaciones de servicios, con el fin de interrelacionar la información recogida en dichas bases de datos con la información obrante en el SISAAD a la citada fecha.

Con carácter previo a la exposición de los resultados obtenidos por este Tribunal de Cuentas en el análisis de estas bases de datos, es necesario poner de manifiesto las siguientes situaciones en relación con la información aportada por las CCAA:

1. Con carácter general, las CCAA fiscalizadas utilizan numerosas aplicaciones informáticas propias para gestionar las prestaciones económicas y servicios derivados de la situación de dependencia, provocando, en ocasiones, que los datos relativos a los beneficiarios se encuentren dispersos entre estas aplicaciones, habiendo sido necesaria su agrupación con el fin de elaborar una base de datos única que recoja toda la información necesaria para desarrollar los trabajos previstos por este Tribunal.
2. De conformidad con lo preceptuado en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, corresponde a los Cabildos Insulares la competencia en materia de gestión de los servicios sociales en dicha Comunidad Autónoma.

Como consecuencia de este régimen legal, los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de prestación de servicios, no disponen de una base de datos única que agrupe todos los beneficiarios de este tipo de prestaciones.

Por ello, con el fin de disponer de una base de datos, todos los Cabildos Insulares han facilitado a este Tribunal de Cuentas la información obrante en los mismos en esta materia, si bien dada la disparidad de soportes de remisión de la misma (bases de datos, hojas Excel, documentos Word,...), así como la falta de homogeneidad y confusión de la información existente en algunas de ellas, han provocado que la información recopilada por este Tribunal de Cuentas no ofrezca todas las garantías necesarias para poder determinar que corresponde fielmente al conjunto de beneficiarios de prestaciones de servicios con que cuenta dicha Comunidad Autónoma, limitando, en consecuencia, el análisis efectuado.

Por otro lado, en esta misma Comunidad Autónoma los servicios de teleasistencia y ayuda a domicilio son prestados por los Ayuntamientos, sin que en la información obrante en esta Comunidad Autónoma existan personas dependientes asignadas a estos servicios, lo que conlleva que en el SISAAD figuren dichas personas como expedientes pendientes de tramitación, a pesar de que los servicios se estén prestando por el Ayuntamiento de su lugar de residencia y, sin embargo, la Comunidad Autónoma no perciba la liquidación correspondiente al nivel mínimo de protección al encontrarse dicho expediente en fase de tramitación.

3. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, así como la gestión del pago de prestaciones económicas o prestación de servicios, conlleva la grabación de los datos de los solicitantes o beneficiarios, en su caso, de

forma manual en numerosas aplicaciones informáticas, provocando que los datos obrantes en las mismas, en ocasiones, no sean coincidentes.

Por este motivo, los datos que recogen las aplicaciones informáticas internas de esta Comunidad Autónoma (nombre, apellidos, DNI, número de expediente SISAAD,...), en numerosas ocasiones, no coinciden con los reflejados en el SISAAD, circunstancia que ha dificultado el cruce de información entre ambas bases de datos<sup>11</sup>.

4. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que cuando en las CCAA se presentan recursos o revisiones de grado y nivel, así como del programa individual de atención, aprobándose una modificación de los mismos con respecto a su resolución inicial, habitualmente no se modifican los datos inicialmente grabados en el SISAAD, en cuyo caso las liquidaciones efectuadas por el IMSERSO en concepto de nivel mínimo de protección no son efectuadas de acuerdo con la realidad existente, provocado por esta falta de modificación realizada por la Comunidad Autónoma.

Esta situación también origina que las estadísticas periódicas publicadas por el IMSERSO puedan no reflejar la realidad existente en esta materia, así como un perjuicio económico en el supuesto de prestaciones económicas en el entorno familiar por el devengo de cuotas de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

5. En la Comunidad Valenciana se ha verificado que, en aquellos expedientes anteriores a junio de 2010, la fecha de efectos en el pago de las prestaciones económicas reconocidas coincide con la fecha de resolución del programa individual de atención, mientras que en el resto de CCAA fiscalizadas la fecha de efectos coincide acertadamente con la de la solicitud de la situación de dependencia. Este Tribunal de Cuentas considera que la interpretación efectuada por la Comunidad Autónoma Valenciana entraría en contradicción con lo dispuesto en, la entonces vigente, Disposición final primera de la Ley 39/2006, donde se establecía que *“El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes a partir del inicio de su año de implantación o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha”*.

Así, de la base de datos facilitada por la Comunidad Autónoma Valenciana se han obtenido los beneficiarios de prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar cuya fecha de solicitud fuese anterior al 1 de junio de 2010<sup>12</sup>, que ascienden a un total de 31.764 beneficiarios, donde la fecha de efectos coincide con la de reconocimiento del programa individual de atención.

---

<sup>11</sup> En el trámite de alegaciones, la Consejera de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía manifiesta que, en septiembre de 2011, se inició un procedimiento de contratación para el análisis, diseño, construcción e implantación de un sistema de información para la gestión integral de la dependencia en Andalucía, firmándose el contrato con la empresa que resultó adjudicataria en enero de 2012. Asimismo, señala que se ha diseñado y se está desarrollando un Plan de Calidad de Datos que garantizará la máxima consistencia de datos entre los distintos sistemas de información utilizados para la gestión de los procedimientos relacionados con la dependencia y la gestión económica de las prestaciones en Andalucía.

<sup>12</sup> El 1 de junio de 2010 entró en vigor del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que modificó la citada Disposición final primera, estableciendo que el reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes a partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación que corresponda a la persona beneficiaria.

Así, teniendo en cuenta que el periodo medio transcurrido en la Comunidad Autónoma Valenciana entre la fecha de solicitud y la de resolución del programa individual de atención en los expedientes de reconocimiento de prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar es de 716 días, implicaría que cuanto más tiempo se tarde en esta Comunidad en dictar la resolución del programa individual de atención menor será el coste asumido por la misma, provocando un quebranto económico a los beneficiarios de estas prestaciones.

Por otro lado, este Tribunal de Cuentas también ha podido verificar que, en un total de 567 beneficiarios de prestaciones económicas vinculadas al servicio de ayuda a domicilio, la fecha de efectos incorporada al SISAAD es anterior a la de prestación real del servicio, provocando, en consecuencia, que la Comunidad Valenciana haya percibido del IMSERSO ingresos en concepto de nivel mínimo de protección sin que se haya prestado el servicio efectivo a los beneficiarios.

6. En la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha verificado que, en el caso de prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, dicha Comunidad no tiene establecida una prestación mínima a abonar, provocando que, una vez efectuados los cálculos necesarios de capacidad económica del beneficiario, se produzcan situaciones donde la prestación económica para cuidados en el entorno familiar pueda resultar con un importe nulo o negativo. Como consecuencia de ello, dicho expediente no se incorpora a la nómina de prestaciones económicas a abonar por la citada Comunidad, aunque sí se encuentra recogido como beneficiario en el Sistema, ya que el cuidador no profesional puede tener derecho al alta en el Sistema de la Seguridad Social.

Por lo tanto, en estos casos el expediente figura de alta en el SISAAD y, en consecuencia, el IMSERSO abona las cotizaciones a la TGSS correspondientes al cuidador no profesional, y la Comunidad Autónoma percibe el importe correspondiente al nivel mínimo de protección; sin embargo, ésta no procede al abono de prestación económica alguna. Esta situación podría afectar a un total de 942 expedientes a fecha 31 de marzo de 2011.

En otras ocasiones, este Tribunal de Cuentas ha observado que determinados beneficiarios de prestación económica para cuidados en el entorno familiar perciben una prestación económica que, de acuerdo con el cálculo resultante, su importe final es inferior a la cuantía del importe aportado por la AGE en concepto de nivel mínimo de protección, de acuerdo con su grado y nivel de dependencia reconocido.

7. En la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha observado que la aplicación informática que gestiona los expedientes derivados de la situación de dependencia fue implantada avanzado el año 2008. Como consecuencia de ello, existen expedientes que no se han grabado en dicha aplicación informática y sólo existe constancia de los mismos a través de su archivo en formato papel.

Así, se ha constatado que existen beneficiarios en la aplicación informática SISAAD que no disponen de PIA y, como consecuencia, la Comunidad Autónoma no percibe liquidación de nivel mínimo de protección para su financiación.

Con independencia de las situaciones puestas de manifiesto anteriormente, los resultados obtenidos por este Tribunal de Cuentas como consecuencia del cruce de información existente entre la base de datos SISAAD y las bases de datos facilitadas por las diferentes CCAA a 30 de abril de 2011, así como su repercusión económica en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por el IMSERSO, son los que se reflejan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº. 15

## DIFERENCIAS OBSERVADAS ENTRE LA INFORMACIÓN RECOGIDA EN EL SISAAD Y LAS BASES DE DATOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

TIPOS DE DIFERENCIAS OBSERVADAS ENTRE LA INFORMACIÓN RECOGIDA EN EL SISAAD Y LA OBRANTE EN LAS CC.AA.	COMUNIDADES AUTÓNOMAS												TOTAL	
	CATALUÑA		MADRID		PRINCIPADO DE ASTURIAS		ANDALUCIA		CANARIAS		VALENCIANA			
	Nº. EXPTES.	REPERCUSIÓN ECONÓMICA NETA	Nº. EXPTES.	REPERCUSIÓN ECONÓMICA NETA	Nº. EXPTES	REPERCUSIÓN ECONÓMICA NETA	Nº. EXPTES.	REPERCUSIÓN ECONÓMICA NETA	Nº. EXPTES.	REPERCUSIÓN ECONÓMICA NETA	Nº. EXPTES	REPERCUSIÓN ECONÓMICA NETA	Nº. EXPTES.	REPERCUSIÓN ECONÓMICA NETA
<b>TOTAL EXPEDIENTES RECOGIDOS EN SISAAD</b>	<b>324.661</b>		<b>151.388</b>		<b>46.565</b>		<b>511.253</b>		<b>43.246</b>		<b>130.961</b>		<b>1.208.074</b>	
<b>Expedientes con incidencia y con repercusión económica</b>	<b>17.461</b>	<b>20.745.079</b>	<b>2.437</b>	<b>5.476.125</b>	<b>1.729</b>	<b>(2.158.745)</b>	<b>48.407</b>	<b>(157.667.081)</b>	<b>932</b>	<b>3.149.878</b>	<b>3.397</b>	<b>(2.763.910)</b>	<b>74.363</b>	<b>(133.218.654)</b>
1. Expedientes con PIA según la CCAA, pero constan en el SISAAD sin PIA y por tanto el IMSERSO no efectúa liquidación de nivel mínimo (*)	11.326	27.605.685	1.516	4.733.433	413	1.244.524	17.414	30.786.961	722	2.881.831	1.638	3.033.679	33.029	70.286.113
2. Expedientes que constan en la CCAA; pero no obran en el SISAAD (*)	3.029	11.788.816	546	1.729.492	21	40.396	47	219.036	7	55.993	120	368.886	3.770	14.202.619
3. Expedientes con liquidación nivel mínimo en el SISAAD y que no constan en las CCAA	2.916	(18.954.341)	357	(993.517)	1.189	(3.490.990)	29.288	(191.056.825)	70	(101.453)	1.617	(6.171.549)	35.437	(220.768.675)
4. Expedientes con liquidación de nivel mínimo negativo en el SISAAD que no constan en las CCAA.	190	304.919	18	6.717	106	47.325	1.658	2.383.747	133	313.507	22	5.074	2.127	3.061.289
<b>Expedientes con incidencias y sin repercusión económica</b>	<b>13.626</b>		<b>2.140</b>		<b>8.008</b>		<b>26.692</b>		<b>520</b>		<b>5.024</b>		<b>56.010</b>	

(\*) Importes calculados por este Tribunal de Cuentas a partir de la información facilitada por los órganos competentes de las CC.AA.

A continuación se reflejan las conclusiones obtenidas por este Tribunal de Cuentas en el cruce de información realizado, diferenciadas por CCAA:

#### 1. Comunidad Autónoma de Cataluña.

De acuerdo con la información facilitada por el IMSERSO, a 30 de abril de 2011, la Comunidad Autónoma de Cataluña tenía asignados en el fichero histórico del SISAAD un total de 324.661 expedientes.

Como resultado del cruce informático efectuado por este Tribunal de Cuentas, de la información obrante en este fichero con la información facilitada por la Comunidad Autónoma de Cataluña se han obtenido un total de 17.461 expedientes cuyas incidencias han provocado una repercusión económica en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por el IMSERSO, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta el 30 de abril de 2011. Dichas incidencias se concretan en las siguientes situaciones:

- La existencia de 11.326 expedientes con resolución del PIA según la información facilitada por la Comunidad Autónoma, que, sin embargo, figuran en la aplicación informática SISAAD sin información sobre la resolución del PIA, por lo que el IMSERSO no efectúa el pago del nivel mínimo de protección, pudiendo, en consecuencia, haber dejado de percibir la Comunidad Autónoma un importe, estimado por este Tribunal de Cuentas, de 27.605.685 euros en concepto de esta liquidación.
- La existencia de 3.029 expedientes que figuran en las bases de datos de la Comunidad Autónoma como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, pero que no figuran en la aplicación informática SISAAD y, en consecuencia, el IMSERSO no ha abonado el correspondiente nivel mínimo de protección. Su cuantificación económica se elevaría, de acuerdo con la estimación efectuada por este Tribunal de Cuentas, a un total de 11.788.816 euros.
- Por otro lado, se ha comprobado que existen 2.916 expedientes recogidos en la aplicación informática SISAAD con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO que, sin embargo, no figuran en la base de datos facilitada por la Comunidad Autónoma. Como consecuencia de esta incidencia, el IMSERSO habría abonado en exceso, en concepto de nivel mínimo de protección, al menos, un importe de 18.954.341 euros.<sup>13</sup>
- La existencia de 190 expedientes cuya liquidación total de nivel mínimo de protección resulta en el SISAAD con un importe negativo. Este Tribunal de Cuentas considera que esta situación no debería producirse, ya que la liquidación total acumulada de este nivel podría ser cero pero nunca puede ser negativa. Como consecuencia de esta incidencia, el IMSERSO podría haber dejado de abonar a la Comunidad Autónoma un importe de 304.919 euros en concepto del nivel mínimo de protección.

Como consecuencia de todas las situaciones anteriores, el IMSERSO habría dejado de abonar a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en concepto de nivel mínimo de protección, desde la

---

<sup>13</sup> Esta situación viene motivada, principalmente, por la falta de actualización de la información remitida por las Comunidades Autónomas a la aplicación informática SISAAD provocando la existencia de beneficiarios de prestaciones por situación de dependencia en la mencionada aplicación que, sin embargo, ya no figuran en las bases de datos de las Comunidades Autónomas.

fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta la nómina de 30 de abril de 2011, un importe neto de, al menos, 20.745.079 euros<sup>14</sup>.

Por otro lado, este Tribunal ha verificado la existencia de 13.626 expedientes cuya información no es coincidente entre las bases de datos de la Comunidad Autónoma y el SISAAD, motivado por diferencias en el DNI, nombres, apellidos, abreviaturas, etc... que, si bien no han sido cuantificados por este Tribunal de Cuentas, al considerar razonablemente que corresponden a los mismos beneficiarios, sí deberían ser analizadas exhaustivamente por parte del IMSERSO, ya que, en determinadas ocasiones, podrían no corresponder a una misma persona y, en consecuencia, repercutir en el cálculo del importe de dicho nivel mínimo de protección a abonar por la AGE a esta Comunidad Autónoma, lo que pone en entredicho la compatibilidad existente entre los distintos sistemas informáticos, tal y como exige el artículo 37.1 de la Ley 39/2006.

## 2. Comunidad de Madrid.

A fecha 30 de abril de 2011, la Comunidad de Madrid tenía asignados en el fichero histórico del SISAAD un total de 151.388 expedientes.

Como resultado del cruce informático, efectuado por este Tribunal de Cuentas, de la información obrante en este fichero con la información facilitada por la Comunidad de Madrid, se han obtenido un total de 2.437 expedientes cuyas incidencias han provocado una repercusión económica en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por el IMSERSO, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta el 30 de abril de 2011. Dichas incidencias se concretan en las siguientes situaciones:

- La existencia de 1.516 expedientes con resolución del PIA según la información facilitada por la Comunidad Autónoma que, sin embargo, figuran en la aplicación informática SISAAD sin información sobre la resolución del PIA por lo que el IMSERSO no efectúa el pago del nivel mínimo de protección, pudiendo haber dejado de percibir, en consecuencia, la Comunidad Autónoma un importe, estimado por este Tribunal de Cuentas, de 4.733.433 euros en concepto de esta liquidación.
- La existencia de 546 expedientes que figuran en las bases de datos de la Comunidad Autónoma como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, sin embargo, no figuran en la aplicación informática SISAAD y, en consecuencia, el IMSERSO no ha abonado el correspondiente nivel mínimo de protección. Su cuantificación económica, de acuerdo con la estimación efectuada por este Tribunal de Cuentas, se elevaría a un total de 1.729.492 euros.
- Por otro lado, se han obtenido un total de 357 expedientes recogidos en la aplicación informática SISAAD con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO que, sin embargo, no figuran en la base de datos facilitada por la Comunidad Autónoma. Como consecuencia de esta incidencia, el IMSERSO habría abonado en exceso en concepto de nivel mínimo de protección, al menos, un importe de 993.517 euros.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> En el trámite de alegaciones, la Consejera de Bienestar Social y Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña informa que desde el pasado mes de mayo de 2012 se emprendió de forma conjunta con el IMSERSO, a través de una comisión bilateral, un proceso de regularización de los expedientes detectados con discrepancias.

<sup>15</sup> Ver nota al pie nº 13.

- La existencia de 18 expedientes cuya liquidación total acumulada de nivel mínimo de protección figura en el SISAAD con un importe negativo. Este Tribunal de Cuentas considera que esta situación no debería producirse ya que la liquidación total de este nivel podría ser cero pero nunca puede ser negativa. Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO podría haber dejado de abonar a la Comunidad Autónoma un importe de 6.717 euros en concepto del nivel mínimo de protección.

Como consecuencia de todas las situaciones anteriores, el IMSERSO habría dejado de abonar a la Comunidad de Madrid, en concepto de nivel mínimo de protección, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta la nómina de 30 de abril de 2011, un importe de, al menos, 5.476.125 euros.

Por otro lado, este Tribunal ha verificado la existencia de 2.140 expedientes cuya información no es coincidente entre las bases de datos de la Comunidad Autónoma y el SISAAD, motivado por diferencias en el DNI, nombres, apellidos, abreviaturas, etc... que, si bien no han sido cuantificados por este Tribunal de Cuentas, al considerar que razonablemente corresponden a los mismos beneficiarios, sí deberían ser analizadas exhaustivamente por parte del IMSERSO, ya que, en determinadas ocasiones, podrían no corresponder a una misma persona y, en consecuencia, repercutir en el cálculo del importe de dicho nivel mínimo de protección a abonar por la AGE a esta Comunidad Autónoma, lo que pone en evidencia la compatibilidad existente entre los distintos sistemas informáticos, tal y como exige el artículo 37.1 de la Ley 39/2006.

### 3. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

A 30 de abril de 2011, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias tenía asignados en el fichero histórico del SISAAD un total de 46.565 expedientes.

Como resultado del cruce informático, efectuado por este Tribunal de Cuentas, de la información obrante en este fichero con la información facilitada por la Comunidad Autónoma se han obtenido un total de 1.729 expedientes cuyas incidencias han provocado una repercusión económica en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por el IMSERSO, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta el 30 de abril de 2011. Dichas incidencias se concretan en las siguientes situaciones:

- La existencia de 413 expedientes con resolución del PIA, según la información facilitada por la Comunidad Autónoma, pero que figuran en la aplicación informática SISAAD sin información sobre la resolución del PIA; por lo que el IMSERSO no efectúa el pago del nivel mínimo de protección, pudiendo, en consecuencia, haber dejado de percibir la Comunidad Autónoma un importe, estimado por este Tribunal de Cuentas, de 1.244.524 euros en concepto de esta liquidación.
- La existencia de 21 expedientes que figuran en las bases de datos de la Comunidad Autónoma como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, sin embargo, no obran en la aplicación informática SISAAD y, en consecuencia, el IMSERSO no ha abonado el correspondiente nivel mínimo de protección. Su cuantificación económica se elevaría a un total de 40.396 euros.
- Por otro lado, se han obtenido un total de 1.189 expedientes recogidos en la aplicación informática SISAAD con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO que, sin embargo, no figuran en la base de datos facilitada por la Comunidad Autónoma.



Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO habría abonado en exceso en concepto de nivel mínimo de protección, al menos, un importe de 3.490.990 euros.<sup>16</sup>

- La existencia de 106 expedientes cuya liquidación total acumulada de nivel mínimo de protección figura en el SISAAD con un importe negativo. Este Tribunal de Cuentas considera que esta situación no debería producirse, ya que la liquidación total de este nivel podría ser cero, pero nunca negativa. Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO podría haber dejado de abonar a la Comunidad Autónoma un importe de 47.325 euros en concepto del nivel mínimo de protección.

Como consecuencia de todas las situaciones anteriores, el IMSERSO podría haber abonado en exceso a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en concepto de nivel mínimo de protección, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta la nómina de 30 de abril de 2011 un importe de, al menos, 2.158.745 euros.

Por otro lado, este Tribunal ha verificado la existencia de 8.008 expedientes cuya información no es coincidente entre las bases de datos de la Comunidad Autónoma y el SISAAD, motivado por diferencias en el DNI, nombres, apellidos, abreviaturas, etc... que, si bien no han sido cuantificados por este Tribunal de Cuentas, al considerar que razonablemente corresponden a los mismos beneficiarios, sí deberían ser analizadas exhaustivamente por parte del IMSERSO, ya que, en determinadas ocasiones, podrían no corresponder a una misma persona y, en consecuencia, repercutir en el cálculo del importe de dicho nivel mínimo de protección a abonar por la AGE a esta Comunidad Autónoma, lo que pone en evidencia la compatibilidad existente entre los distintos sistemas informáticos, tal y como exige el artículo 37.1 de la Ley 39/2006.

#### 4. Comunidad Autónoma de Andalucía.

A fecha 30 de abril de 2011, la Comunidad Autónoma de Andalucía tenía asignados en el fichero histórico del SISAAD un total de 511.253 expedientes.

Como resultado del cruce informático, efectuado por este Tribunal de Cuentas, de la información obrante en este fichero con la información facilitada por esta Comunidad Autónoma se han obtenido un total de 48.407 expedientes cuyas incidencias han provocado una repercusión económica en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por la AGE, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta el 30 de abril de 2011. Dichas incidencias se concretan en las siguientes situaciones:

- La existencia de 17.414 expedientes con resolución del PIA según la información facilitada por la Comunidad Autónoma pero que figuran en la aplicación informática SISAAD sin información sobre la resolución del PIA, por lo que el IMSERSO no efectúa el pago del nivel mínimo de protección, pudiendo, en consecuencia, haber dejado de percibir la Comunidad Autónoma un importe, estimado por este Tribunal de Cuentas, de 30.786.961 euros en concepto de esta liquidación<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ver nota al pie nº 13.

<sup>17</sup> En el trámite de alegaciones, la Consejera de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía manifiesta que, como consecuencia de las actuaciones realizadas en virtud de la implantación del Plan de Calidad de Datos, se ha procedido a la regularización de un total de 15.278 expedientes, reflejando actualmente el SISAAD la realidad de los mismos. En cuanto a los restantes 2.136 expedientes, que según la propia alegación corresponden en su mayoría a personas fallecidas, la Consejera señala que quedarán resueltos en las próximas semanas.

- La existencia de 47 expedientes que, figurando en las bases de datos de la Comunidad Autónoma como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, sin embargo, no obran en la aplicación informática SISAAD y, en consecuencia, el IMSERSO no ha abonado el correspondiente nivel mínimo de protección. Su cuantificación económica se elevaría a un total de 219.036 euros.
- Por otro lado, se han obtenido un total de 29.288 expedientes recogidos en la aplicación informática SISAAD con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO que, sin embargo, no figuran en la base de datos facilitada por la Comunidad Autónoma. Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO habría abonado en exceso en concepto de nivel mínimo de protección, al menos, un importe de 191.056.825 euros<sup>18</sup>.
- La existencia de un total de 1.658 expedientes cuya liquidación total acumulada de nivel mínimo de protección figura en el SISAAD con un importe negativo. Este Tribunal de Cuentas considera que esta situación no debería producirse, ya que la liquidación total de este nivel podría ser cero, pero nunca puede ser negativa. Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO podría haber dejado de abonar a la Comunidad Autónoma un importe de 2.383.747 euros en concepto del nivel mínimo de protección.

Como consecuencia de todas las situaciones anteriores, el IMSERSO podría haber abonado en exceso a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en concepto de nivel mínimo de protección, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta la nómina de 30 de abril de 2011 un importe de, al menos, 157.667.081 euros.

Por otro lado, este Tribunal ha verificado la existencia de un total de 26.692 expedientes cuya información no es coincidente entre las bases de datos de la Comunidad Autónoma y el SISAAD, motivado por diferencias en el DNI, nombres, apellidos, abreviaturas, etc... que, si bien no han sido cuantificados por este Tribunal de Cuentas, al considerar que razonablemente corresponden a los mismos beneficiarios, sí deberían ser analizadas exhaustivamente por parte del IMSERSO ya que, en determinadas ocasiones, podrían no corresponder a una misma persona y, en consecuencia, repercutir en el cálculo del importe de dicho nivel mínimo de protección a abonar por la AGE a esta Comunidad Autónoma, lo que pone en evidencia la compatibilidad existente entre los distintos sistemas informáticos, tal y como exige el artículo 37.1 de la Ley 39/2006.

##### 5. Comunidad Autónoma de Canarias.

A fecha 30 de abril de 2011, la Comunidad Autónoma de Canarias tenía asignados en el fichero histórico del SISAAD un total de 43.246 expedientes.

Como resultado del cruce informático, efectuado por este Tribunal de Cuentas, de la información obrante en este fichero con la información facilitada por esta Comunidad Autónoma se han obtenido un total de 932 expedientes cuyas incidencias han provocado una repercusión económica en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por el IMSERSO, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta el 30 de abril de 2011. Dichas incidencias se concretan en las siguientes situaciones:

---

<sup>18</sup> En el trámite de alegaciones, la Consejera de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía manifiesta que el 97,8% de estos expedientes tuvieron su entrada entre los años 2007 y 2008, habiéndose localizado los mismos en los sistemas de información utilizados para la gestión económica de los recursos y en aplicaciones de gestión de los Servicios Territoriales. Ver nota al pie nº 13.

- La existencia de 722 expedientes con resolución del PIA según la información facilitada por la Comunidad Autónoma pero que figuran en la aplicación informática SISAAD sin información sobre la resolución del PIA, por lo que el IMSERSO no efectúa el pago del nivel mínimo de protección, pudiendo, en consecuencia, haber dejado de percibir la Comunidad Autónoma un importe, estimado por este Tribunal de Cuentas, en 2.881.831 euros en concepto de esta liquidación.
- La existencia de un total de 7 expedientes que figuran en las bases de datos de la Comunidad Autónoma como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia pero que no figuran en la aplicación informática SISAAD y, en consecuencia, el IMSERSO no ha abonado el correspondiente nivel mínimo de protección. Su cuantificación económica se elevaría a un total de 55.993 euros.
- Por otro lado, se han obtenido un total de 70 expedientes recogidos en la aplicación informática SISAAD con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO que, sin embargo, no figuran en la base de datos facilitada por la Comunidad Autónoma. Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO habría abonado en exceso en concepto de nivel mínimo de protección, al menos, un importe de 101.453 euros.<sup>19</sup>
- La existencia de un total de 133 expedientes cuya liquidación total acumulada de nivel mínimo de protección figura en el SISAAD con un importe negativo. Este Tribunal de Cuentas considera que esta situación no debería producirse, ya que la liquidación total de este nivel podría ser cero, pero nunca puede ser negativa. Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO podría haber dejado de abonar a la Comunidad Autónoma un importe de 313.507 euros en concepto del nivel mínimo de protección.

Como consecuencia de todas las situaciones anteriores, el IMSERSO podría haber dejado de abonar a la Comunidad Autónoma de Canarias, en concepto de nivel mínimo de protección, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta la nómina de 30 de abril de 2011 un importe de, al menos, 3.149.878 euros.

Por otro lado, este Tribunal ha verificado la existencia de un total de 520 expedientes cuya información no es coincidente entre las bases de datos de la Comunidad Autónoma y el SISAAD, motivado por diferencias en el DNI, nombres, apellidos, abreviaturas, etc... que, si bien no han sido cuantificados por este Tribunal de Cuentas, al considerar que razonablemente corresponden a los mismos beneficiarios, sí deberían ser analizadas exhaustivamente por parte del IMSERSO, ya que, en determinadas ocasiones, podrían no corresponder a una misma persona y, en consecuencia, repercutir en el cálculo del importe de dicho nivel mínimo de protección a abonar por la AGE a esta Comunidad Autónoma, lo que pone en evidencia la compatibilidad entre los distintos sistemas informáticos, tal y como exige el artículo 37.1 de la Ley 39/2006.

## 6. Comunidad Valenciana.

A fecha 30 de abril de 2011, la Comunidad Valenciana tenía asignados en el fichero histórico del SISAAD un total de 130.961 expedientes.

Como resultado del cruce informático, efectuado por el Tribunal, de la información obrante en este fichero con la información facilitada por la Comunidad Autónoma se han obtenido un total

---

<sup>19</sup> Ver nota al pie nº 13.

de 3.397 expedientes cuyas incidencias han provocado una repercusión económica en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por la AGE, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta el 30 de abril de 2011. Dichas incidencias se concretan en las siguientes situaciones:

- La existencia de 1.638 expedientes con resolución del PIA según la información facilitada por la Comunidad Autónoma pero que figuran en la aplicación informática SISAAD sin información sobre la resolución del PIA, por lo que el IMSERSO no efectúa el pago del nivel mínimo de protección, pudiendo, en consecuencia, haber dejado de percibir la Comunidad Autónoma un importe, estimado por el Tribunal, en 3.033.679 euros en concepto de esta liquidación.
- La existencia de 120 expedientes que figuran en las bases de datos de la Comunidad Autónoma como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia pero que no figuran en la aplicación informática SISAAD y, en consecuencia, el IMSERSO no ha abonado el correspondiente nivel mínimo de protección. Su cuantificación económica se elevaría a un total de 368.886 euros.
- Por otro lado, se han obtenido un total de 1.617 expedientes recogidos en la aplicación informática SISAAD con liquidación de nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO que, sin embargo, no figuran en la base de datos facilitada por la Comunidad Autónoma. Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO habría abonado en exceso en concepto de nivel mínimo de protección, al menos, un importe de 6.171.549 euros.<sup>20</sup>
- La existencia de un total de 22 expedientes cuya liquidación total acumulada de nivel mínimo de protección figura en el SISAAD con un importe negativo. Este Tribunal de Cuentas considera que esta situación no debería producirse, ya que la liquidación total de este nivel podría ser cero, pero nunca puede ser negativa. Como consecuencia de esta situación, el IMSERSO podría haber dejado de abonar a la Comunidad Autónoma un importe de 5.074 euros en concepto del nivel mínimo de protección.

Como consecuencia de todas las situaciones anteriores, el IMSERSO podría haber abonado en exceso a la Comunidad Valenciana, en concepto de nivel mínimo de protección, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta la nómina de 30 de abril de 2011, un importe de, al menos, 2.763.910 euros.

Por otro lado, este Tribunal ha verificado la existencia de un total de 5.024 expedientes cuya información no es coincidente entre las bases de datos de la Comunidad Autónoma y el SISAAD, motivado por diferencias en el DNI, nombres, apellidos, abreviaturas, etc... que, si bien no han sido cuantificados por este Tribunal de Cuentas, al considerar que razonablemente corresponden a los mismos beneficiarios, sí deberían ser analizadas exhaustivamente por parte del IMSERSO, ya que, en determinadas ocasiones, podrían no corresponder a una misma persona y, en consecuencia, repercutir en el cálculo del importe de dicho nivel mínimo de protección a abonar por la AGE a esta Comunidad Autónoma, lo que pone en evidencia la compatibilidad existente entre los distintos sistemas informáticos, tal y como exige el artículo 37.1 de la Ley 39/2006.

Por tanto, las conclusiones generales obtenidas por este Tribunal de Cuentas, como consecuencia del cruce de información efectuado entre las bases de datos de las distintas CCAA objeto de

---

<sup>20</sup> Ver nota al pie nº 13.

fiscalización y la información remitida por las mismas a la aplicación informática SISAAD, herramienta utilizada por el IMSERSO para el cálculo y posterior abono del importe correspondiente al nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, son las siguientes:

1. El IMSERSO, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta la nómina del mes de abril de 2011, en concepto de nivel mínimo de protección, podría haber abonado en exceso a las seis CCAA anteriormente reseñadas un importe, cuantificado por este Tribunal de Cuentas, en 220.768.675 euros, como consecuencia de 35.437 expedientes por los cuales la citada Entidad Gestora ha venido abonando el mencionado nivel mínimo de protección y que, sin embargo, de acuerdo con la información facilitada por las respectivas CCAA no existían en sus bases de datos como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia.
2. Las seis CCAA podrían haber dejado de percibir, en concepto de nivel mínimo de protección, un importe de 70.286.113 euros, como consecuencia de 33.029 expedientes que, de acuerdo con su información, tienen resolución de PIA y, consecuentemente, deberían estar percibiendo una prestación económica o servicios pero que en la aplicación informática SISAAD no constan en esta situación (resolución del PIA), debido, en su gran mayoría, a la falta de remisión y actualización de información a esta aplicación informática, provocando que el IMSERSO no haya procedido al abono de la financiación correspondiente a la AGE.
3. De la misma forma, estas seis CCAA podrían haber dejado de percibir un importe, cuantificado por este Tribunal en 14.202.619 euros en concepto de nivel mínimo de protección, como consecuencia de 3.770 expedientes que, si bien constan en sus bases de datos como beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, dichos beneficiarios no constan a ningún efecto en la aplicación informática SISAAD y, en consecuencia, el IMSERSO no puede proceder a liquidar la parte correspondiente a la financiación derivada del nivel mínimo de protección.
4. Por otro lado, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de numerosos expedientes en la aplicación informática SISAAD y, de forma específica, en las CCAA fiscalizadas, por un total de 2.127, cuya liquidación total acumulada de nivel mínimo de protección es negativa.

Este Tribunal de Cuentas considera que esta situación es ilógica, porque si bien la citada liquidación puede tener un importe cero, motivado por distintas circunstancias (expediente con reconocimiento de grado y nivel pero sin PIA, solicitudes sin reconocimiento de grado y nivel,...), no puede producirse una liquidación por importe negativo, ya que las posibles rectificaciones que pudieran producirse en un expediente nunca podrían ser inferiores a cero.

Por ello, este Tribunal considera que el IMSERSO, motivado por esta deficiencia de la aplicación informática SISAAD, podría haber minorado, a las seis CCAA fiscalizadas, la liquidación del nivel mínimo de protección, en un importe cuantificado por este Tribunal de Cuentas en 3.061.289 euros.

5. Por último, este Tribunal ha verificado la falta de coincidencia entre la información obrante en las bases de datos de las seis CCAA y la recogida en la aplicación informática SISAAD en, al menos, un total de 56.010 expedientes asignados a las CCAA fiscalizadas.

Esta falta de coincidencia en la información viene motivada por distintas situaciones: falta de coincidencia en el DNI, en el número de expediente SISAAD, en el nombre, en uno o los dos apellidos del beneficiario o en la diferente forma de introducir los nombres en las distintas aplicaciones informáticas (ejemplo: María, M<sup>a</sup>, M.).

De acuerdo con las verificaciones efectuadas, este Tribunal considera que los expedientes recogidos en las distintas aplicaciones informáticas corresponden, razonablemente, a la misma persona y, en consecuencia, considera que no han provocado repercusión económica en el cálculo del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

No obstante, este Tribunal sí considera necesario que, por parte del IMSERSO, como responsable de la aplicación informática SISAAD, en coordinación con las diferentes CCAA, proceda a analizar la información que consta en las distintas aplicaciones informáticas, con el fin de homogeneizar la información existente en las mismas y evitar la posible financiación indebida en concepto de nivel mínimo de protección que pudiera derivarse de la falta de coincidencia de beneficiarios entre las mismas.

Como consecuencia de todas las situaciones puestas de manifiesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera que el IMSERSO, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta la nómina en concepto de nivel mínimo de protección correspondiente al mes de abril de 2011, podría haber imputado de forma excesiva a su presupuesto de gastos un importe neto, cuantificado por este Tribunal en, al menos, 133.218.654 euros, tan sólo en relación con el nivel mínimo de protección abonado a las seis CCAA objeto de fiscalización por parte de este Tribunal<sup>21</sup>.

Por todo ello, este Tribunal considera necesario que el IMSERSO y los órganos responsables de todas las CCAA procedan, con carácter inmediato, a analizar y revisar de forma exhaustiva la información obrante en la aplicación informática SISAAD con el fin de adecuarla a la información recogida en las bases de datos de las diferentes CCAA (responsables de la gestión y control de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia), y evitar, de esta forma, las numerosas diferencias existentes entre las mismas, las cuales pudieran estar provocando importantes repercusiones económicas en el presupuesto de gastos del IMSERSO como consecuencia del cálculo y abono del denominado nivel mínimo de protección garantizado por la AGE y, en ocasiones, pudieran generar un déficit en la financiación de las CCAA por este concepto.

En este mismo sentido se manifiesta la 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 SAAD, de 10 de julio de 2012, para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia donde, entre otras cuestiones, se aprueban propuestas de mejora entre las que figuran las relativas a los Sistemas de Información.

Así, el citado Acuerdo manifiesta que *“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 datos al SISAAD, por parte de las Comunidades Autónomas, con el fin de comprobar y contrastar los datos antes de su publicación”*.

---

<sup>21</sup> En el trámite de alegaciones, los responsables de las Consejerías de las CCAA de Andalucía, Valenciana y Principado de Asturias han manifestado sus discrepancias con respecto a determinados expedientes recogidos en las situaciones puestas de manifiesto por este Tribunal.

Sin embargo, sobre una muestra de expedientes seleccionada se ha verificado que, en su gran mayoría, la situación expuesta ha sido regularizada con posterioridad al 30 de abril de 2011 (fecha de extracción de la base de datos del SISAAD y de las bases de datos de las CCAA fiscalizadas, certificadas oficialmente por sus respectivos responsables) y, en otros casos, siguen subsistiendo las incidencias señaladas por este Tribunal.

### III.4.- FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

#### III.4.1.- Introducción

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 32 y 33 de la Ley 39/2006, en la financiación del SAAD participan tanto las Administraciones Públicas (AGE, CCAA y Entidades Locales, de acuerdo con la normativa de sus respectivas CCAA), como los beneficiarios de las prestaciones, según el tipo de prestación y coste del servicio y en función de su capacidad económica personal.

La financiación de la protección de la situación de dependencia por parte del SAAD se estructura en los siguientes niveles:

1. Nivel mínimo de protección, financiado, en exclusiva, por la AGE a través del IMSERSO.
2. Nivel de protección acordado entre la AGE y la Administración de las CCAA, cuya financiación conjunta se estipula en los diferentes convenios de colaboración suscritos anualmente.
3. Nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma y financiado con cargo a sus presupuestos.
4. Participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones del SAAD.

Con independencia de estos niveles de protección, es necesario señalar que las cuotas a la Seguridad Social correspondientes a los cuidadores no profesionales, derivadas de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, son abonadas en su totalidad con cargo al presupuesto de gastos del IMSERSO, formando por ello parte de la financiación del SAAD, tal y como disponen los Reales Decretos anuales sobre el nivel mínimo de protección del SAAD, donde se determina que *“Asimismo, la Administración General del Estado asumirá las cotizaciones correspondientes a la seguridad social de los cuidadores no profesionales a que se refiere el artículo 18.3 de la Ley”*.

Sin embargo, a este respecto, es necesario manifestar que la Disposición transitoria decimotercera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha introducido una importante modificación en esta materia al determinar que:

*“(…) desde el día 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10% en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la Administración General del Estado el 5% del total de la cuota y el 85% restante a cargo del cuidador no profesional.*

*A partir del día 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional”.*

A continuación se analiza la evolución de la financiación del SAAD en sus diferentes niveles de protección, así como las incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en este apartado.

### III.4.2.- Nivel mínimo de protección

#### III.4.2.1.- EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN FINANCIADO POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 39/2006, *“el Gobierno, oído el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado y nivel 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 financiación pública de este nivel mínimo de protección corresponde íntegramente a la AGE, a través del IMSERSO, quien anualmente fija en sus presupuestos el importe correspondiente a este nivel de protección.

Así, mediante 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 Administración General del Estado, se procedió a regular la configuración de este nivel mínimo de protección, al establecer que *“el nivel mínimo de protección, (...), se garantiza mediante 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 nivel, para las prestaciones de dependencia previstas en su programa individual de atención”*.

Por tanto, el nivel mínimo de protección se articula mediante el abono, con carácter mensual, por parte del IMSERSO a cada una de las CCAA del importe económico correspondiente, determinado en función del número de personas con prestaciones de dependencia reconocidas (de acuerdo con la información que existe en la aplicación informática del SISAAD) y en función del grado y nivel reconocido, ponderados de conformidad con las cuantías aprobadas anualmente por el Gobierno.

Las cuantías mensuales abonadas por el IMSERSO, por cada beneficiario del Sistema y de acuerdo con el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, recogido en su Disposición final primera, son las que se recogen en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 16**  
**EVOLUCIÓN DEL NIVEL MÍNIMO APORTADO POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**  
**(En euros)**

EJERCICIOS	GRADOS Y NIVELES				
	GRADO III NIVEL 2	GRADO III NIVEL 1	GRADO II NIVEL 2	GRADO II NIVEL 1	GRADO I NIVEL 2
2007	250,00	170,00	----	-----	----
2008	258,75	175,95	100,00	-----	----
2009	263,93	179,47	102,00	70,00	----
2010	266,57	181,26	103,02	70,70	----
2011	266,57	181,26	103,02	70,70	60,00

Como se muestra en el cuadro anterior, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 en el ejercicio 2007, con carácter anual, mediante Real Decreto se han incrementado las cuantías aportadas por la AGE, de acuerdo con la actualización aplicada al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM), a excepción del ejercicio 2011, donde dichas cuantías no se revalorizaron con respecto al anterior, ya que el incremento del IPREM fue del 0%, de conformidad con lo



establecido en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011<sup>22</sup>.

#### III.4.2.2.- PROCEDIMIENTO DEL PAGO DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN

El cálculo del importe correspondiente a la liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el IMSERSO a favor de las CCAA se ha visto modificado desde la entrada en vigor de la citada Ley 39/2006.

Así, inicialmente, el Real Decreto 614/2007 preceptuaba que *“La Administración General del Estado hará efectivas a las comunidades autónomas las cantidades que procedan en función del número de beneficiarios reconocidos en situación de dependencia con derecho a prestaciones, teniendo en cuenta para ello su grado y nivel y la fecha de efectividad de su reconocimiento”*.

En consecuencia, la AGE (a través del IMSERSO) libraba mensualmente a las CCAA el importe correspondiente al nivel mínimo de protección en función de los beneficiarios reconocidos en situación de dependencia, es decir, aquellos que tuvieran reconocido grado y nivel, pero sin tener en cuenta si de forma efectiva percibían la prestación económica o el servicio reconocido.

Sin embargo, con fecha 20 de febrero de 2009 entró en vigor el Real Decreto 99/2009, mediante el que se modifican diferentes apartados del citado Real Decreto 614/2007 estando afectada, principalmente, la regulación relativa al momento y forma del libramiento de los importes correspondientes al nivel mínimo de protección.

Así, se añade el artículo 4 al mencionado Real Decreto 614/2007, siendo reseñables los siguientes apartados del mismo:

*“2. Los créditos necesarios para esta finalidad (abono del nivel mínimo de protección) se librarán mensualmente por doceavas partes según el número de beneficiarios con derecho a prestación, a partir de la resolución por la que se fija el Programa Individual de Atención y se determina la correspondiente prestación, procediéndose a su regularización con carácter trimestral.*

*3. Para ello, las comunidades autónomas informarán a la Administración General del Estado de las resoluciones de reconocimiento adoptadas, con expresa indicación del grado y nivel de los beneficiarios, y de los Programas Individuales de Atención aprobados, a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del Sistema.*

*4. La Administración General del Estado hará efectivas a las Comunidades Autónomas las cantidades que procedan a partir de la fecha de efectos de la prestación que se haya determinado en la resolución correspondiente al Programa Individual de Atención. No obstante, cuando se reconozcan servicios con una fecha anterior a la aprobación del Programa Individual de Atención, el libramiento de los créditos correspondientes a este periodo quedará condicionado a la acreditación de la solicitud del reconocimiento del derecho y de la efectiva prestación del servicio.*

---

<sup>22</sup> A partir del 1 de agosto de 2012, tras la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, la aportación de la AGE para la financiación del nivel mínimo de protección se ha visto minorada, de conformidad con lo recogido en su Disposición transitoria undécima.

*5. Cuando entre la fecha de efectos del servicio o de la prestación económica y la fecha de la resolución por la que se fija el Programa Individual de Atención y se determina la correspondiente prestación haya transcurrido más de un año, y la causa de este retraso resulte imputable a la comunidad autónoma, el momento y la forma del libramiento por la Administración General del Estado de las cantidades correspondientes a las prestaciones y servicios anteriores a la fecha de resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención podrá quedar condicionado a las disponibilidades presupuestarias del ejercicio”.*

En consecuencia, a partir del 20 de enero de 2009 el IMSERSO procede al abono del importe correspondiente al nivel mínimo de protección, en virtud de las resoluciones de PIA dictadas por los órganos competentes de las CCAA, ya que es en esta fase del procedimiento donde al beneficiario en situación de dependencia se le reconoce el derecho efectivo al abono de una prestación económica o a la percepción de un servicio concreto, identificándose la fecha de efectos de los mismos. Con esta finalidad, las CCAA deben remitir informáticamente al IMSERSO la información relativa a las resoluciones de reconocimiento adoptadas, así como el grado y nivel reconocido y las prestaciones concedidas, a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del SAAD.

Sin embargo, los trabajos de fiscalización efectuados por este Tribunal de Cuentas han permitido verificar el incumplimiento de estos preceptos, ya que el IMSERSO ha abonado a las CCAA importes relativos al nivel mínimo de protección por determinadas personas beneficiarias que todavía no estaban percibiendo sus prestaciones reconocidas, debido a la información defectuosa y a veces incoherente facilitada por las distintas CCAA a la aplicación informática SISAAD, gestionada por el IMSERSO, tal y como se ha expuesto en el epígrafe III.3.4 de este Informe.

Con respecto al procedimiento articulado por el IMSERSO para su libramiento, este nivel mínimo de protección es abonado en base a la información (relativa a beneficiarios de prestaciones reconocidas, desglosados por grados y niveles, así como la fecha de efectividad de sus prestaciones) que las CCAA remiten informáticamente al SISAAD, sin que el IMSERSO pueda efectuar ninguna verificación adicional debido a que los datos obrantes en la citada aplicación informática son elaborados y remitidos, exclusivamente, por las CCAA (a excepción de las bajas por fallecimiento comunicadas por el INE o el Ministerio de Justicia), ya que la competencia para gestionar y abonar dichas prestaciones corresponde exclusivamente a las CCAA. Es decir, el importe correspondiente al nivel mínimo de protección es calculado y liquidado mensualmente por el IMSERSO en virtud del número de beneficiarios que, a la fecha correspondiente, figuran en la aplicación informática SISAAD, los cuales son remitidos o introducidos por los servicios informáticos de las CCAA, sin que conste una certificación del órgano competente de la Comunidad Autónoma que acredite la fiabilidad de los datos remitidos y adecuación a la situación real.

Asimismo, no queda acreditado que la información que obra en el SISAAD se corresponda con la realidad, cuestión que este Tribunal ha verificado en las seis CCAA fiscalizadas, por lo que las obligaciones presupuestarias reconocidas por el IMSERSO no están debidamente justificadas ni avaladas por un certificado del órgano gestor de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia.

Como consecuencia de esta situación, en cada uno de los expedientes mensuales de gastos (en concepto de nivel mínimo de protección) que formaliza el IMSERSO para su abono a las distintas CCAA y su imputación al presupuesto de gastos consta un certificado de la Dirección General del IMSERSO donde se señala literalmente:

*“Que las Comunidades Autónomas a fecha (...) han introducido en el Sistema de Información del SAAD los datos correspondientes a beneficiarios en situación de dependencia con prestaciones económicas, que se relacionan en documento adjunto”.*

Es decir, los pagos que efectúa el IMSERSO a las diferentes CCAA se justifican, única y exclusivamente, en virtud de la información que dichas Administraciones Autonómicas introducen en la aplicación informática SISAAD, sin que se efectúen controles y verificaciones posteriores que garanticen que dicha información es fiel reflejo de la situación real en materia de dependencia.

Este Tribunal de Cuentas considera que, dadas las importantes deficiencias que ofrece la aplicación informática SISAAD, expuestas a lo largo del presente Informe (existencia de beneficiarios fallecidos, duplicidad de beneficiarios, falta de actualización de grados y niveles de dependencia, inexistencia de beneficiarios en el SISAAD que figuran en las aplicaciones informáticas de las CCAA y viceversa), el procedimiento de libramiento de la financiación del nivel mínimo de protección establecido actualmente no ofrece las garantías necesarias, ya que el IMSERSO puede estar abonando importes, por este concepto, correspondientes a personas que no son beneficiarias de prestaciones por dependencia y, a sensu contrario, puede estar dejando de abonar importes relativos a beneficiarios que, siendo perceptores de prestaciones derivadas de la situación de dependencia, no figuran en la citada aplicación informática SISAAD.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el IMSERSO proceda a analizar y, en su caso, modificar el procedimiento actualmente establecido en materia de libramiento de la financiación del nivel mínimo de protección a las diferentes CCAA, con el fin de garantizar el abono de este nivel de financiación de conformidad con la normativa vigente, considerando el elevado importe que este concepto representa en el presupuesto de gastos de dicha Entidad Gestora (más de 100 millones de euros mensuales en 2010).

Así, dada la falta de homogeneidad existente entre la información obrante en la aplicación informática SISAAD y la recogida en las aplicaciones informáticas de gestión implantadas por las diferentes CCAA (órganos competentes de la gestión de estas prestaciones), dicho procedimiento de libramiento de fondos debería fundamentarse en la remisión al IMSERSO de certificaciones de los órganos competentes de las CCAA (donde se recoja, entre otra información, los beneficiarios a final de cada mes desglosados por grado y nivel de dependencia, prestaciones reconocidas, así como su fecha de efectividad y beneficiarios fallecidos), y, previos los controles necesarios establecidos por el IMSERSO, proceder al abono de la liquidación del citado nivel mínimo de protección mensual.

En este sentido conviene poner de manifiesto lo expuesto en el Acuerdo de 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, donde, entre sus propuestas de mejora de los Sistemas de Información manifiesta que:

*“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 General del 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”.*

### III.4.2.3.- EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN APORTADO POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

En el siguiente cuadro se recogen las cantidades abonadas por el IMSERSO, en concepto de financiación del nivel mínimo de protección a las distintas CCAA durante el periodo 2007-2011:

**Cuadro nº. 17**  
**NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN APORTADO POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A LAS**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PERIODO 2007/2011**  
**(En euros)**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Cataluña	11.536.201	75.588.502	213.257.333	285.582.329	210.249.306	796.213.671
Galicia	7.645.062	29.841.682	78.668.816	81.462.645	58.681.776	256.299.981
Valenciana	4.583.656	22.328.615	45.688.419	81.792.310	78.107.838	232.500.838
Canarias	1.577.414	4.564.188	18.551.838	26.771.030	21.989.004	73.453.474
Foral de Navarra	---	8.730.279	20.508.855	19.112.775	13.081.123	61.433.032
Madrid	928.829	20.649.964	73.431.483	127.251.238	134.590.868	356.852.382
Principado de Asturias	2.346.709	19.151.498	29.608.237	33.033.761	23.639.587	107.779.792
Extremadura	2.363.586	9.700.212	34.170.742	37.685.306	33.766.338	117.686.184
Illes Balears	546.444	6.342.803	19.241.845	25.298.811	17.743.794	69.173.697
Cantabria	1.977.496	11.385.880	19.229.860	23.145.264	20.586.490	76.324.990
Castilla y León	---	32.545.069	99.898.790	111.865.896	86.485.402	330.795.157
La Rioja	113.592	4.903.326	18.260.801	12.657.495	13.786.853	49.722.067
Aragón	2.565.499	25.203.552	47.760.425	62.614.570	34.697.129	172.841.175
Castilla-La Mancha	6.437.042	26.114.237	67.206.296	78.777.970	64.693.107	243.228.652
Región de Murcia	6.397.379	13.806.714	39.490.762	66.485.112	49.585.112	175.765.079
Andalucía	33.544.119	157.129.903	327.616.179	378.234.792	356.667.835	1.253.192.828
País Vasco	---	33.403.080	80.970.525	68.006.634	66.191.368	248.571.607
<b>TOTAL</b>	<b>82.563.028</b>	<b>501.389.504</b>	<b>1.233.561.206</b>	<b>1.519.777.938</b>	<b>1.284.542.930</b>	<b>4.621.834.606</b>

Como se muestra en el cuadro anterior, en el ejercicio 2007 (año de implantación de la Ley 39/2006) el gasto imputado por el IMSERSO fue poco significativo con respecto al de ejercicios posteriores. Así, en 2007 únicamente se aplicaron a presupuesto las nóminas relativas a los meses de julio a diciembre de dicho año, cuyo importe total ascendió a 82.563.028 euros, exceptuándose de abono la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al no haber remitido información al IMSERSO en relación con la gestión de prestaciones efectuada durante ese año. Tampoco recibieron fondos del IMSERSO, en dicho ejercicio 2007, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, en aplicación de su régimen fiscal. Sin embargo, como se refleja en el cuadro anterior, en sucesivos ejercicios, esta interpretación fue modificada y percibieron de la AGE la financiación correspondiente al nivel mínimo de protección.

El gasto relativo al nivel mínimo de protección fue imputado, íntegramente, al presupuesto del IMSERSO (al igual que en el resto de ejercicios), a diferencia del importe relativo al nivel de protección acordado, que, como se comentará posteriormente, en determinados ejercicios fue

distribuido entre el presupuesto del IMSERSO y el del Ministerio competente por razón de la materia.

En relación con el ejercicio 2008, el IMSERSO abonó a las diferentes CCAA las nóminas mensuales del nivel mínimo de protección relativas a los meses de enero-noviembre de 2008 por un importe total de 501.389.504 euros.

Las nóminas relativas al mes de diciembre de 2008 de todas las CCAA, así como las de septiembre a noviembre de 2008 correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco, fueron imputadas al presupuesto de gastos del ejercicio 2009, encontrándose, en consecuencia, infravalorado el presupuesto de gastos del IMSERSO del ejercicio 2008 en un importe de 147.960.140 euros. Por ello, el importe total de las nóminas relativas al ejercicio 2008, aplicando el criterio de devengo, en concepto de nivel mínimo de protección, debió ascender a un total de 649.349.644 euros.

Con relación al ejercicio 2009, las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del IMSERSO, en concepto de nivel mínimo de protección, ascendieron a un total de 1.233.561.206 euros.

Por su parte, la nómina del mes de diciembre de 2009 por importe de 127.082.917 euros, así como la de octubre del mismo año correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra, por importe de 1.475.551 euros, fueron imputadas por el IMSERSO al presupuesto de gastos del ejercicio 2010. Por este motivo, el gasto total de las nóminas de los meses de enero a diciembre del ejercicio 2009, en concepto de nivel mínimo de protección, ascendió a 1.214.159.534 euros, encontrándose, en consecuencia, sobrevaloradas las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del ejercicio 2009 en un importe de, al menos, 19.401.672 euros.

Con respecto al ejercicio 2010, es necesario señalar que en el mismo el IMSERSO creó el programa presupuestario 31.34 "*Autonomía Personal y Atención a la Dependencia*", recogiendo en su capítulo 4 dos partidas con el fin de imputar, de forma separada, la ejecución presupuestaria de los gastos derivados del nivel mínimo y nivel acordado de protección, abonados a las distintas CCAA.

En este ejercicio, las obligaciones reconocidas como consecuencia del nivel mínimo de protección ascendieron a un total de 1.519.777.938 euros (el IMSERSO contabilizó en su presupuesto de gastos dos modificaciones presupuestarias en diciembre de dicho ejercicio ante la falta de crédito suficiente). Como en ejercicios anteriores, la nómina del mes de diciembre, por importe de 118.821.397 euros, fue aplicada al presupuesto de gastos del ejercicio 2011.

Como consecuencia de todo lo anterior, las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del ejercicio 2010 se encuentran sobrevaloradas en un importe neto de, al menos, 9.737.071 euros.

Por último, en el ejercicio 2011 las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del IMSERSO en concepto de nivel mínimo de protección ascendieron a un total de 1.284.542.930 euros.

En consecuencia la aportación estatal, derivada del nivel mínimo de protección, a la financiación del SAAD desde el ejercicio 2007 (año de implantación de la Ley 39/2006) hasta el ejercicio 2011 se elevó a un total de 4.621.834.606 euros en obligaciones reconocidas, a los que habría que añadir un importe de 118.699.703 euros derivados de la nómina diciembre de 2011 abonada en enero de 2012, resultando, en consecuencia, un gasto real de 4.740.534.309 euros, derivado de este nivel de protección.

El incremento, con carácter anual, del importe abonado por el IMSERSO a las distintas CCAA en concepto de nivel mínimo de protección viene motivado, lógicamente, por la implantación progresiva de la Ley y, en consecuencia, el incremento del número de personas beneficiarias con prestaciones reconocidas, pasando de un total de alrededor de 24.450 personas beneficiarias a 31 de diciembre de 2007 (el IMSERSO no dispone de la cifra exacta a finales de los ejercicios 2007 y 2008) a un total de 668.578 personas beneficiarias a 31 de diciembre de 2010, que se han visto incrementadas hasta 752.005 personas al final del ejercicio 2011.

#### III.4.2.4.- OTRAS INCIDENCIAS DERIVADAS DEL CÁLCULO Y LIQUIDACIÓN DEL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN

El Tribunal de Cuentas ha observado otra serie de incidencias relacionadas con el procedimiento de cálculo y abono del importe correspondiente al nivel mínimo de protección por parte del IMSERSO a las diferentes CCAA, como son:

- 1) La aplicación informática SISAAD dispone de un módulo de gestión de pagos a través del cual el IMSERSO obtiene la nómina mensual por CCAA, relativa al pago del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

El importe total de la nómina mensual consiste en una cifra neta, formada por la suma de los importes abonados por cada beneficiario en concepto de nivel mínimo garantizado (en función de su grado y nivel reconocido), incluyendo posibles atrasos y retroactividad, y minorado por las cantidades derivadas de bajas de beneficiarios (fallecimiento).

Entre las bajas de la nómina destacan aquellas que figuran bajo la denominación "*Recuperado INE/Justicia. Importes*" donde se descuentan aquellos importes que el IMSERSO ha abonado indebidamente a las distintas CCAA en concepto de nivel mínimo de protección, correspondientes a personas fallecidas; información que el IMSERSO detecta mediante cruces de información con el INE y/o el Ministerio de Justicia, y que las CCAA no han procedido a comunicar a esta Entidad Gestora.

Es decir, se trata de beneficiarios fallecidos que no han sido dados de baja por parte de las distintas CCAA (al menos a efectos de percibir la cantidad correspondiente al nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, con independencia de que si se encuentran dados de baja en las aplicaciones informáticas propias de las CCAA), procediendo, en consecuencia, el IMSERSO a descontar las cantidades abonadas en exceso (por la diferencia entre la fecha de fallecimiento y la fecha en que el IMSERSO conoce dicha situación).

El importe total correspondiente a este apartado "*Recuperado INE/Justicia. Importes*" en el ejercicio 2010 ascendió a 15.746.427 euros, afectando a un total de 64.931 beneficiarios; sin embargo, los trabajos realizados por este Tribunal han permitido verificar que en la nómina de septiembre de 2010, las cantidades reflejadas en este apartado (*Recuperado INE/ Justicia. Importes*) en lugar de minorar el saldo de la nómina a abonar a las diferentes CCAA, por el contrario, incrementaron dicho saldo en un importe de 1.825.125 euros, por regularizaciones relativas a 9.769 beneficiarios.

Este Tribunal también detectó incidencias en la nómina de octubre de 2010, en la que no se recogieron importes en este apartado debido a los problemas surgidos en la nómina del mes anterior y en la de noviembre de 2010, en la que figuran siete CCAA con un importe total, también en positivo, de 309.810 euros, en este apartado específico.

- 2) Como consecuencia de la modificación introducida por la Disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, relativa al aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, donde se manifiesta que *“Las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006,……, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de 5 años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación. El aplazamiento deberá ser notificado a la persona beneficiaria de la prestación y a la Administración General del Estado como responsable del nivel mínimo, a efectos de que ésta ajuste su abono al aplazamiento y periodificación de los importes de las prestaciones económicas determinado por la Comunidad Autónoma”*, desde el 25 de mayo de 2010, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto-ley, las CCAA competentes en la materia pueden aplazar el abono de las cuantías en concepto de efectos retroactivos en relación con la prestación económica para cuidados en el entorno familiar hasta un máximo de cinco años, desde la fecha de resolución firme del reconocimiento de la citada prestación.

Con independencia del aplazamiento del abono de la prestación económica por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma a los beneficiarios de estas prestaciones, este 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, ajustando dicha Entidad Gestora la liquidación de este nivel mínimo de conformidad con el aplazamiento decretado por la Comunidad Autónoma en el pago de la prestación económica.

A este respecto, a 31 de diciembre de 2010, el IMSERSO tenía pendiente de reconocer en sus estados contables un gasto y un acreedor no presupuestario por un importe de 65.938.045 euros, como consecuencia del aplazamiento y periodificación del abono de las cuantías del nivel mínimo de protección derivado de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de acuerdo con lo dispuesto en el citado Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y, en consecuencia, dicho importe también se encuentra pendiente de abonar a las distintas CCAA

- 3) Este Tribunal detectó la existencia de numerosas personas fallecidas que, sin embargo, se encontraban registradas en la aplicación informática SISAAD como beneficiarias de prestaciones. El total de personas fallecidas a 30 de abril de 2011 y por las que el IMSERSO estaba pagando indebidamente a las CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, ascendió a 41.205 personas, que presentan una doble situación a la fecha actual: a) un colectivo de 29.169 personas que el IMSERSO procedió a dar de baja en el SISAAD a instancia del Tribunal y b) un colectivo de 12.036 personas por las que a la citada fecha el IMSERSO seguía pagando indebidamente a las CCAA, tal y como se señala a continuación:

A. Durante los trabajos de fiscalización, y a instancia del Tribunal, el IMSERSO procedió a realizar un cruce de la información obrante en la citada aplicación informática con la información remitida por la Dirección General de los Registros y del Notariado (a través del INE), relativa a las defunciones producidas en territorio español, detectando un total de 29.169 personas fallecidas que figuraban indebidamente en la base de datos como beneficiarios del SAAD, logrando la recuperación de un importe de 140.348.268 euros como consecuencia de las liquidaciones indebidamente efectuadas correspondientes al nivel mínimo de protección, de acuerdo con el desglose recogido en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 18**  
**IMPORTE RECUPERADOS POR EL IMSERSO EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN DERIVADO DE UN NUEVO CRUCE DE INFORMACIÓN CON EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº. BENEFICIARIOS FALLECIDOS	TOTAL IMPORTE RECUPERADO POR IMSERSO (en euros)
Andalucía	4.194	24.199.176
Aragón	2.857	12.724.671
Principado de Asturias	1.067	5.354.844
Illes Balears	6	27.093
Canarias	197	817.479
Cantabria	1.010	5.045.083
Castilla y León	4.105	19.377.223
Castilla-La Mancha	724	3.117.989
Cataluña	1.959	8.755.248
Valenciana	1.330	7.028.533
Extremadura	357	1.602.182
Galicia	3.389	16.338.154
Madrid	2.647	11.095.289
Región de Murcia	633	3.569.797
Foral de Navarra	1.191	5.094.441
País Vasco	3.444	15.960.444
La Rioja	59	240.622
<b>TOTAL (*)</b>	<b>29.169</b>	<b>140.348.268</b>

(\*) No ésta incluido un expediente de Ceuta por importe de 4.272 euros.

Como se recoge en el cuadro anterior, el número de personas que habiendo fallecido se encontraban, indebidamente, incluidas en la aplicación informática SISAAD como beneficiarias del Sistema ascendió, al menos, a un total de 29.169. La omisión de esta información en la citada aplicación informática viene provocada por dos factores principales:

- Falta de comunicación de estos decesos por parte de las CCAA a la aplicación informática SISAAD, con independencia de que en sus aplicaciones informáticas internas se haya producido esta baja y, en consecuencia, se haya dejado de abonar la prestación económica o el servicio prestado, provocando, por tanto, la obtención de una financiación indebida de estas CCAA
- Ausencia de un adecuado control interno por parte del IMSERSO como responsable de la administración de la citada aplicación informática, así como de su mantenimiento y actualización.

Esta situación se vio reflejada en las estadísticas publicadas por el IMSERSO con fecha 1 de junio de 2011, donde el número de personas beneficiarias pasó de 735.652 en el mes anterior a un total de 704.758 a dicha fecha.

Esta incidencia también tiene su repercusión económica en el cálculo del nivel acordado de protección. Sin embargo, no es posible su cuantificación, ya que dicho nivel viene determinado en función de otros criterios variables, donde destacan los índices de ponderación “*Dictámenes de grado y nivel de dependencia*”, “*PIAs*” y “*Prestaciones de servicios reconocidos*” obtenidos del SISAAD.

B. No obstante, dadas las deficiencias observadas por el Tribunal en los controles internos sobre la información contenida en la mencionada aplicación informática, este Tribunal de



Cuentas ha procedido a realizar un nuevo cruce de información entre la base de datos del SISAAD y las defunciones comunicadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado, comprobando que, además de los fallecidos indicados anteriormente, a 30 de abril de 2011 se encontraban, indebidamente, como beneficiarios del SAAD en la citada aplicación informática un total de 12.036 personas, que se encontraban fallecidas.

El desglose por CCAA, así como su diferenciación entre las personas fallecidas a fecha 31.12.2010 y aquellas que fallecieron entre el 1.1.2011 y 30.04.2011 es el que se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.º 19**  
**PERSONAS FALLECIDAS INCLUIDAS EN LA BASE DE DATOS DEL SISAAD**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº. FALLECIDOS CON ANTERIORIDAD A 31-12-2010	IMPORTE INDEBIDOS ESTIMADOS (en euros)	Nº. FALLECIDOS ENTRE 1-1-2011 Y 30-4-2011	IMPORTE INDEBIDOS ESTIMADOS (en euros)
Andalucía	1.162	3.818.596	181	60.634
Aragón	476	1.511.704	109	56.160
Principado de Asturias	451	1.510.184	72	26.676
Illes Balears	22	65.511	2	921
Canarias	83	166.931	10	3.117
Cantabria	335	882.329	92	24.610
Castilla y León	1.052	4.088.188	236	128.808
Castilla-La Mancha	363	1.007.266	115	69.087
Cataluña	1.098	2.887.064	371	116.668
Valenciana	623	1.940.760	353	164.331
Extremadura	110	450.673	45	24.377
Galicia	875	2.567.500	60	20.126
Madrid	1.116	3.171.595	550	208.756
Región de Murcia	198	465.361	98	26.011
Foral de Navarra	473	1.866.734	37	18.823
País Vasco	840	1.962.659	413	99.071
La Rioja	12	13.670	3	799
<b>TOTAL</b>	<b>9.289</b>	<b>28.376.725</b>	<b>2.747</b>	<b>1.048.975</b>
<b>TOTAL FALLECIDOS ACUMULADOS: 12.036 (*)</b>				

(\*) No están incluidos dos expedientes de Ceuta y Melilla por importe de 1.949 euros.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, a 30 de abril de 2011 este Tribunal ha verificado la existencia de un total de 12.036 personas fallecidas que, sin embargo, figuraban en dicha aplicación informática SISAAD en situación de alta a efectos de la percepción del nivel mínimo de protección a abonar por parte del IMSERSO a las distintas CCAA.

Este Tribunal ha comprobado que, a 31 de diciembre de 2010, se encontraban fallecidas un total de 9.289 personas mientras que el resto (2.747 personas) fallecieron entre los meses de enero a abril del año 2011, y por las que a 30 de abril de 2011 el IMSERSO seguía financiando indebidamente a las CCAA.

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 de Cuentas en, al menos, 29.425.700 euros, de los cuales 28.376.725 euros correspondían a las nóminas abonadas a las CCAA hasta el mes de diciembre de 2010 y, el resto, por importe de 1.048.975 euros, correspondería a las nóminas abonadas a las CCAA entre los meses de enero a abril de 2011.

Llama especialmente la atención el hecho de que existen alrededor de 88 beneficiarios cuya fecha de fallecimiento es anterior a la entrada en vigor del Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia, lo que pone de manifiesto las debilidades de control interno sobre las personas fallecidas, dada la imposibilidad de que existan expedientes con fecha de efectos económicos de la prestación anteriores al 21 de abril del año 2007.

Como consecuencia de todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que el IMSERSO debe proceder, con carácter inmediato, a regularizar esta situación, minorando en las próximas nóminas, a abonar a las diferentes CCAA en las transferencias a realizar en las liquidaciones en concepto del nivel mínimo de protección, el exceso de financiación que se ha producido hasta el 30 de abril de 2011.

Por otro lado, esta situación confirma la falta de coordinación entre la información obrante en las distintas CCAA en relación con las personas beneficiarias de prestaciones de dependencia y la información suministrada al IMSERSO, demostrando la escasa diligencia de las CCAA en actualizar la base de datos del SISAAD, ya que no repercute en su gestión interna de las prestaciones reconocidas.

Son las CCAA de Madrid (1.666), Cataluña (1.469), Andalucía (1.343), Castilla y León (1.288) y País Vasco (1.253) donde el número de personas fallecidas que figuraban en la aplicación informática SISAAD en situación de alta, a efectos del pago del nivel mínimo de protección, es más elevado, lo que denota una falta de diligencia en la actualización de la información remitida a la aplicación informática SISAAD.

Al mismo tiempo, se observa una significativa ausencia de control interno por parte del IMSERSO como responsable de la administración de la aplicación informática SISAAD, así como de su mantenimiento y actualización, ya que si bien los órganos competentes para proceder a dar de baja a estos beneficiarios fallecidos en la aplicación informática SISAAD son las CCAA, el IMSERSO debería haber detectado estos fallecimientos a través de la comunicación efectuada tanto por el INE como por el Ministerio de Justicia, debiendo proceder, en consecuencia, a excluir a este colectivo del pago relativo al nivel mínimo de protección.

Por otra parte, los órganos competentes de las distintas CCAA deben proceder a actualizar, a la mayor brevedad posible, la información que remiten a la aplicación informática SISAAD, con el fin de garantizar la exactitud e integridad de esta información, y con ello lograr la finalidad para la que está concebida, cual es la de garantizar la disponibilidad de una información fiable y la comunicación recíproca de la misma entre Administraciones Públicas, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 37.1 de la Ley 39/2006.

- 4) Este Tribunal de Cuentas también ha verificado la existencia de expedientes duplicados en la aplicación informática SISAAD, entendiendo como tales aquellos donde un mismo DNI figura como beneficiario en más de un expediente dentro de una misma Comunidad Autónoma y provincia y, en consecuencia, genera un doble pago por parte del IMSERSO a dicha Comunidad Autónoma en concepto de nivel mínimo de protección.

Así, se ha verificado la existencia de un total de 1.363 expedientes duplicados que han provocado un abono indebido a las siguientes CCAA, en concepto de nivel mínimo de protección, por un importe de 5.276.241 euros, de acuerdo con el desglose recogido en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 20  
EXPEDIENTES DUPLICADOS**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº. EXPEDIENTES	IMPORTE ABONADO INDEBIDAMENTE (euros)
Andalucía	889	4.255.306
Aragón	14	25.711
Principado de Asturias	40	179.520
Canarias	3	5.250
Castilla y León	150	372.187
Castilla-La Mancha	6	7.274
Cataluña	3	1.406
Valenciana	38	91.939
Extremadura	8	31.720
Galicia	24	50.591
Madrid	168	240.842
País Vasco	20	14.495
<b>TOTAL (*)</b>	<b>1.363</b>	<b>5.276.241</b>

(\*) No están incluidos tres expedientes de Ceuta y Melilla por importe de 2.272 euros.

- 5) De conformidad con lo preceptuado en el artículo 22.1 de la Ley 39/2006, 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”*.

Este servicio, a efectos de la aplicación informática SISAAD, se considera complementario del resto de servicios recogidos en el catálogo y, en el caso de aquellos beneficiarios cuyo PIA sólo recoja el derecho a percibir este servicio, no genera derecho a la liquidación del nivel mínimo de protección.

No obstante, los trabajos de fiscalización han permitido verificar la existencia, a 30 de abril de 2011, de, al menos, 2.642 expedientes en la aplicación informática SISAAD cuya única prestación reconocida es el servicio de teleasistencia, que, sin embargo, figuran con un importe total de liquidación de nivel mínimo de protección, cuantificado en 1.927.340 euros, de acuerdo con el desglose por CCAA que se recoge a continuación<sup>23</sup>:

<sup>23</sup> En el trámite de alegaciones, diferentes responsables de las CCAA han manifestado que el servicio de teleasistencia suele ser complementario de otra prestación económica o servicio reconocido en dichas CCAA; sin embargo, en la aplicación informática SISAAD sólo figura recogido este servicio de teleasistencia, lo que pone de manifiesto la falta de actualización de la información reflejada en la citada aplicación informática y, por tanto, la falta de coherencia de aquél con los datos recogidos en las bases de datos gestionadas por las distintas CCAA.

**Cuadro nº. 21**  
**EXPEDIENTES CUYA ÚNICA PRESTACIÓN RECONOCIDA ES EL SERVICIO DE TELEASISTENCIA**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº. EXPEDIENTES	IMPORTE ABONADO INDEBIDAMENTE (euros)
Andalucía	69	81.083
Principado de Asturias	5	1.214
Cantabria	20	4.422
Castilla y León	64	233.976
Castilla-La Mancha	227	49.776
Cataluña	97	318.182
Valenciana	14	2.118
Galicia	177	629.776
Madrid	118	125.463
Región de Murcia	7	3.639
Foral de Navarra	11	1.625
País Vasco	1.831	473.274
La Rioja	2	2.792
<b>TOTAL (*)</b>	<b>2.642</b>	<b>1.927.340</b>

(\*) No está incluido un expediente de Ceuta por importe de 9.379 euros.

En consecuencia, el IMSERSO ha abonado de forma indebida a las CCAA anteriores un importe global de, al menos, 1.927.340 euros, que debe proceder a regularizar en sucesivas nóminas a la mayor brevedad posible.

- 6) Este Tribunal de Cuentas ha verificado también la existencia de un total de 6.631 expedientes cuyo importe liquidado a las CCAA en concepto de nivel mínimo de protección presentaba un saldo acumulado negativo, por una cuantía total de 9.891.863 euros, que, de acuerdo con el procedimiento de abono establecido, supuso una minoración en la financiación a las distintas CCAA por este importe.

La distribución por CCAA de estos expedientes y sus importes es la que se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 22**  
**EXPEDIENTES CON IMPORTES LIQUIDADOS NEGATIVOS**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº. EXPEDIENTES	IMPORTE DEDUCIDO INDEBIDAMENTE (euros)
Andalucía	2.640	4.561.050
Aragón	280	281.397
Principado de Asturias	142	94.012
Illes Balears	838	1.566.972
Canarias	195	437.171
Cantabria	1	331
Castilla y León	80	87.003
Castilla-La Mancha	1.222	1.664.147
Cataluña	280	352.433
Valenciana	39	31.023
Extremadura	330	421.040
Galicia	76	56.991
Madrid	160	116.248
Región de Murcia	32	17.241
Foral de Navarra	51	15.465
País Vasco	207	112.415
La Rioja	58	76.924
<b>TOTAL (*)</b>	<b>6.631</b>	<b>9.891.863</b>

(\*) No están incluidos 50 expedientes de Ceuta y Melilla por importe de 43.927 euros.

Esta situación supone un importante defecto de gestión en la aplicación informática SISAAD, ya que, de acuerdo con el modelo de cálculo establecido, el importe mínimo a pagar podría ser cero pero nunca negativo; debiendo adoptar el IMSERSO las medidas oportunas tendentes a regularizar esta situación anómala.

- 7) Este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de un total de 3.115 expedientes cuyo importe total liquidado, en concepto de financiación del nivel mínimo de protección, es superior al importe máximo (12.604 euros) que el IMSERSO debería haber abonado desde el 23 de abril de 2007 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto 504/2007) al 30 de abril de 2011, como consecuencia de un reconocimiento en Grado III Nivel 2 (máximo grado de situación de dependencia) y cuyo desglose por CCAA se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 23**  
**EXPEDIENTES CON IMPORTES EXCESIVOS LIQUIDADOS EN CONCEPTO DE NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº. EXPEDIENTES	IMPORTE ABONADO INDEBIDAMENTE (euros)
Andalucía	217	1.443.932
Aragón	486	3.057.161
Principado de Asturias	104	731.053
Illes Balears	59	409.071
Canarias	29	160.770
Castilla y León	865	5.984.512
Castilla-La Mancha	135	785.748
Cataluña	240	1.446.680
Valenciana	163	1.122.370
Extremadura	143	869.795
Galicia	20	52.194
Madrid	333	1.670.349
Región de Murcia	18	128.293
Foral de Navarra	141	1.078.302
País Vasco	12	48.369
La Rioja	150	1.100.973
<b>TOTAL (*)</b>	<b>3.115</b>	<b>20.089.572</b>

(\*) No están incluidos 30 expedientes de Ceuta y Melilla por importe de 162.251 euros.

Como consecuencia de esta incidencia en la aplicación informática SISAAD, el IMSERSO habría abonado de forma excesiva, en concepto de nivel mínimo de protección, un total de 20.089.572 euros, desde la citada fecha de 23 de abril de 2007 hasta la nómina correspondiente al mes de abril de 2011.

Por todo ello, como consecuencia de las deficiencias existentes en la aplicación informática SISAAD puestas de manifiesto anteriormente, el IMSERSO ha transferido en exceso a las diferentes CCAA, en concepto de financiación de nivel mínimo de protección, un importe de, al menos, 46.826.990 euros (resultado neto obtenido como consecuencia de los importes abonados indebidamente por el IMSERSO por los beneficiarios fallecidos, expedientes duplicados, servicio de teleasistencia y expedientes con importes excesivos liquidados en concepto de nivel mínimo de protección y los importes descontados indebidamente por esta Entidad Gestora como consecuencia de los expedientes con importes liquidados negativos), debiendo proceder a regularizar esta situación a la mayor brevedad posible mediante su correspondiente compensación en las sucesivas nóminas a abonar por este concepto.

Al mismo tiempo, dadas las importantes deficiencias observadas en la citada aplicación informática, este Tribunal considera necesario que, en función de la importante repercusión económica que estas deficiencias conllevan, por parte del IMSERSO se acometan las medidas necesarias tendentes a garantizar un riguroso control interno de esta aplicación, que permita un cálculo adecuado del citado nivel mínimo de protección.

En este apartado es necesario recordar que, de acuerdo con el contrato administrativo de servicio técnico formalizado con fecha 19 de agosto de 2008 entre el IMSERSO y la empresa adjudicataria, corresponde a dicha empresa colaborar en el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que soportan el SAAD.

Por ello, compete a dicha empresa adjudicataria la realización de los cruces de información recogidos anteriormente, bajo la dirección y coordinación de los órganos responsables del IMSERSO, tendentes a lograr la actualización y exactitud de la información obrante en la citada aplicación informática SISAAD.

En consecuencia, dadas las incidencias puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe, el IMSERSO, en virtud de lo establecido en el citado contrato suscrito con fecha 19 de agosto de 2008, debe proceder a analizar las causas que han provocado estas incidencias y, en el caso de concluir que son imputables a la citada empresa adjudicataria, proceder a ejercitar los derechos reconocidos en el PPTP que rigieron esta contratación (minoración de la facturación o, en su caso, la ejecución de otras posibles acciones).

Por otro lado, en el epígrafe III.3.4 de este Informe se han puesto de manifiesto otra serie de incidencias detectadas por este Tribunal de Cuentas en la aplicación informática SISAAD que también tienen consecuencias directas en el cálculo del nivel mínimo de protección a financiar por la AGE, además de provocar distorsiones en la información obrante en la misma, impidiendo con ello un conocimiento exacto y veraz del colectivo protegido en situación de dependencia, así como de las prestaciones percibidas por el mismo.

### **III.4.3.- Nivel de Protección Acordado**

#### **III.4.3.1.- EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

La aportación de la AGE, a través del IMSERSO, a la financiación del SAAD no se limita sólo al nivel mínimo de protección sino que se complementa con la financiación correspondiente al nivel acordado, así como con las cotizaciones sociales de los cuidadores no profesionales asociados a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

En este segundo nivel de protección, el artículo 7.2 de la Ley 39/2006 contempla un régimen de cooperación y financiación entre la AGE y las CCAA mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios, al establecer *“El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los convenios previstos en el artículo 10”*.

Por su parte, el artículo 10.1 de la Ley 39/2006 preceptúa que *“En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán el marco de cooperación interadministrativa que se desarrollará mediante los correspondientes convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas”*.

A través de los mencionados convenios, ambas Administraciones Públicas acuerdan objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones económicas recogidas en la Ley 39/2006, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado.

Continúa señalando dicho artículo 10 que los convenios recogerán la financiación que corresponda a cada Administración para este nivel de protección.

De la misma forma, el artículo 32.3 de la Ley 39/2006 establece que *“En el marco de cooperación interadministrativa previsto en el artículo 10, los convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y cada una de las administraciones de las Comunidades Autónomas”*

*determinarán las obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema. Dichos convenios, que podrán ser anuales o plurianuales, recogerán criterios de reparto teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores, y podrán ser revisados por las partes”.*

Finalmente, el último párrafo del artículo 32.3 de la Ley 39/2006 preceptúa que *“la aportación de la Comunidad Autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado”* como consecuencia del nivel mínimo y nivel acordado de protección.

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa anterior, el Consejo Territorial del SAAD, en su reunión de 9 de mayo de 2007, acordó el marco de cooperación administrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado previsto en la Ley 39/2006, para el ejercicio 2007, posteriormente aprobado por el Consejo de Ministros de 18 de mayo de 2007.

El importe total distribuido en el ejercicio 2007, en concepto de nivel acordado de protección, se elevó a 220.000.000 de euros, de los cuales 120.060.437 euros fueron imputados al presupuesto de gastos del IMSERSO y, el resto, 99.939.563 euros, fueron aplicados al presupuesto de gastos del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Los criterios de distribución de los créditos recogidos en el citado acuerdo, así como sus índices de ponderación fueron los siguientes:

- Población en situación de dependencia protegible estimada: 94%.
- Dispersión geográfica: 1,2%.
- Insularidad: 0,6%.
- Emigrantes retornados: 0,2%.
- Superficie: 4%.

En líneas generales, el procedimiento de cálculo y reparto de los créditos destinados a la financiación del nivel acordado de protección fue igual para los ejercicios 2008 y 2009.

Así, en el ejercicio 2008 fueron objeto de reparto un total de 241.019.460 euros, de los cuales 171.356.910 euros fueron aplicados al presupuesto de gastos del entonces Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y, el resto, 69.662.550 euros fueron aplicados al presupuesto de gastos del IMSERSO.

Con respecto al ejercicio 2009, fueron distribuidos un total de 283.197.420 euros, de los cuales, 172.779.530 euros fueron imputados al presupuesto de gastos del entonces Ministerio de Sanidad y Política Social y el resto, 110.417.890 euros, fueron imputados con cargo al presupuesto de gastos del IMSERSO.

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, hasta el ejercicio 2009 el Marco de Cooperación Interadministrativa y, en consecuencia, los criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel de protección acordado previsto en la Ley 39/2006, eran aprobados con carácter anual, teniendo un carácter de provisionalidad y una vigencia limitada al ejercicio en curso.

Sin embargo, en el ejercicio 2010 se publicó el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de julio de 2010, por el que se aprueba el Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante el periodo 2010-2013 del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006.



Así, en este ejercicio 2010 se producen dos modificaciones sustanciales con respecto a los Marcos de Cooperación Interadministrativa suscritos en ejercicios anteriores:

- En primer lugar, el Marco de Cooperación Interadministrativa suscrito en este ejercicio 2010 tiene un carácter plurianual (2010-2013), cesando, en consecuencia, el carácter de provisionalidad existente hasta este ejercicio.
- En segundo lugar, la totalidad del crédito asignado para la financiación del nivel de protección acordado financiado por la AGE se imputó exclusivamente al presupuesto de gastos del IMSERSO, en un nuevo programa presupuestario específico (31.34 “*Autonomía Personal y Atención a la Dependencia*”), con dos partidas diferenciadas, correspondientes a los gastos derivados del nivel mínimo y del nivel acordado de protección, situación que no se produjo en ejercicios anteriores al figurar los gastos relativos a ambos niveles imputados con cargo a una misma partida presupuestaria.

En el ejercicio 2010 la financiación del nivel de protección acordado se elevó a un total de 283.197.420 euros, importe coincidente con el del ejercicio 2011.

En el ejercicio 2010 se introdujeron criterios de valoración referidos a la información obrante en el SISAAD (dictámenes de grado y nivel reconocidos, PIA y prestaciones reconocidas), minorando el porcentaje de valoración del criterio relativo a la población potencialmente protegida. Esta tendencia se ha refrendado en el ejercicio 2011, donde el criterio relativo a la población potencialmente protegida representó tan solo el 20%, mientras que el criterio relativo a los programas individuales de atención aprobados elevó su porcentaje de ponderación a un 53,90%.

No obstante, dadas las deficiencias puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe, relativas a la información existente en la aplicación informática SISAAD en materia de beneficiarios y prestaciones derivadas de la situación de dependencia, este Tribunal considera que la distribución de los créditos relativos al nivel acordado de protección entre las distintas CC.AA., de conformidad con los criterios de reparto establecidos, pudiera estar generando distorsiones en el sistema de financiación, ya que la información recogida en la misma no responde a la realidad existente, debiendo, en consecuencia, adoptarse las medidas oportunas tendentes a lograr que dicha aplicación refleje la situación veraz en materia de dependencia.

En el siguiente cuadro se recoge el desglose de los importes abonados por la AGE a las distintas CCAA, en concepto de nivel acordado de protección, en el periodo 2007-2011:

**Cuadro nº. 24**  
**NIVEL ACORDADO APORTADO POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES**  
**AUTÓNOMAS. PERIODO 2007/2011**  
**(En euros)**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Cataluña	32.393.438	39.332.134	47.450.632	49.390.225	48.194.978	216.761.407
Galicia	18.753.108	20.958.127	23.269.981	20.221.757	17.630.023	100.832.996
Valenciana	21.277.833	25.160.886	26.420.382	25.294.787	20.721.873	118.875.761
Canarias	7.709.605	9.140.979	9.791.944	8.789.127	7.170.745	42.602.400
Foral de Navarra	3.223.905	(1)	(1)	(1)	(1)	3.223.905
Madrid	23.403.847	27.516.688	29.722.849	29.384.318	27.073.197	137.100.899
Principado de Asturias	7.171.802	8.037.961	9.099.628	8.163.418	7.535.198	40.008.007
Extremadura	6.638.865	7.399.681	8.743.361	8.392.646	8.482.178	39.656.731
Illes Balears	4.405.561	4.899.870	5.959.446	5.559.037	5.215.497	26.039.411
Cantabria	3.384.476	3.654.416	4.558.344	5.004.026	5.637.616	22.238.878
Castilla y León	17.800.170	20.134.893	22.289.480	22.639.331	22.535.200	105.399.074
La Rioja	1.633.434	2.044.285	2.739.770	3.182.071	3.525.556	13.125.116
Aragón	8.380.327	9.576.203	11.384.047	10.897.358	11.372.760	51.610.695
Castilla-La Mancha	11.644.977	13.523.226	16.517.424	15.818.447	16.891.887	74.395.961
Región de Murcia	5.860.220	6.886.740	8.661.327	8.464.220	9.832.844	39.705.351
Andalucía	36.246.571	42.207.117	55.912.452	61.329.121	70.679.673	266.374.934
País Vasco	9.555.786	(1)	(1)	(1)	(1)	9.555.786
Ceuta y Melilla (2)	516.075	546.254	676.353	667.531	698.195	3.104.408
<b>TOTAL</b>	<b>220.000.000</b>	<b>241.019.460</b>	<b>283.197.420</b>	<b>283.197.420</b>	<b>283.197.420</b>	<b>1.310.611.720</b>

(1) No participan en la distribución de los créditos, en virtud de lo señalado en la Disposición adicional segunda de la Ley 39/2006 (Régimen aplicable a los sistemas de Concierto y Convenio).

(2) Los importes correspondientes a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no son obligaciones reconocidas sino remanentes de crédito.

Con respecto al ejercicio 2012, es necesario manifestar que la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, en su Disposición adicional cuadragésima, ha suspendido, para dicho ejercicio, la aportación de la AGE correspondiente al nivel de protección acordado.

En todos los ejercicios económicos, la forma de abono de los importes correspondientes a cada una de las CCAA se ha llevado a cabo de acuerdo con el siguiente procedimiento recogido en los diferentes Marcos:

- El 75% inicial asignado a cada Comunidad Autónoma es transferido por el IMSERSO en el mes siguiente a la aprobación de los correspondientes Marcos de Cooperación Interadministrativa por parte del Consejo de Ministros, previa manifestación explícita de voluntad, por parte de las CCAA, de formalizar con la AGE los respectivos convenios de colaboración.
- El 25% restante es transferido por el IMSERSO una vez firmado el correspondiente convenio de colaboración.

### III.4.3.2.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS

Los convenios de colaboración, formalizados entre la AGE y las distintas CCAA, para el desarrollo del Marco de Cooperación Interadministrativa y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado, se configuran como el instrumento jurídico a través del cual las Administraciones Públicas intervinientes acuerdan los objetivos, medios y recursos en desarrollo del Marco de Cooperación Interadministrativa acordado en el Consejo Territorial del SAAD.

En el clausulado recogido en estos convenios de colaboración destacan los siguientes apartados:

1. El objeto de estos convenios es determinar las obligaciones asumidas por cada una de las partes intervinientes para la financiación del nivel de protección acordado.
2. Se cuantifican las aportaciones económicas a efectuar, tanto por la AGE como por las CCAA; tendentes a la financiación del nivel de protección acordado.
3. Se recogen los servicios y prestaciones objeto de financiación con cargo a los importes recogidos en los convenios, además de otros gastos derivados de su gestión, así como subvenciones para ayudas económicas para facilitar la autonomía personal y gastos de formación de cuidadores no profesionales.
4. Se establece que el IMSERSO, mediante el correspondiente convenio suscrito con la TGSS, se hará cargo de la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.
5. La forma de la justificación de los gastos por parte de la Comunidad Autónoma, mediante un estado de ejecución, así como el plazo de justificación, que finalizó el 31 de marzo del ejercicio siguiente.
6. En los diferentes convenios de colaboración se recogen dos anexos, el primero de los cuales desglosa la finalidad a la que van dirigidas las aportaciones económicas tanto de la AGE como de la Comunidad Autónoma; y el segundo recoge el modelo de justificación a presentar por la Comunidad Autónoma.

Con carácter previo al análisis jurídico de estos convenios de colaboración es necesario señalar que este Tribunal ya ha puesto de manifiesto, de forma crítica, en diferentes Informes de Fiscalización, así como en la Moción remitida a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas (aprobada el 30 de noviembre de 2010), la inexistencia en el ordenamiento jurídico estatal de una definición legal del concepto de convenio de colaboración, así como la carencia de una regulación sistemática y pormenorizada de esta figura jurídica.

Estos convenios de colaboración interadministrativos celebrados entre la AGE y las CCAA representan una figura jurídica configurada como un instrumento de colaboración entre Administraciones, articulada mediante un acuerdo de voluntades en virtud del cual las partes intervinientes participan de forma conjunta en el desarrollo de actividades de interés común (que no puede ser otro que el vinculado a la satisfacción del interés general), en el ámbito de sus respectivas competencias.

Estos convenios se encuentran regulados, básicamente, en la Ley 30/1992, de 16 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde se recoge este instrumento jurídico de colaboración como propio de la actuación interadministrativa (artículo 6 y siguientes y Disposición adicional decimotercera), y en el artículo

4.1.c) 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.

De conformidad con el objeto recogido en los diferentes convenios de colaboración, cual es la determinación de las obligaciones asumidas por cada una de las partes intervinientes para la financiación del nivel de protección acordado, previsto en el artículo 7.2 de la Ley 39/2006, y, en consecuencia, contribuir a la financiación de las prestaciones y servicios recogidos en estos convenios, este Tribunal considera que dicho objeto está comprendido dentro de las actividades de interés común y general que estas Administraciones Públicas desarrollan en el ámbito de sus respectivas competencias.

Sin embargo, tal y como también ha manifestado este Tribunal en diferentes Informes de Fiscalización, en ocasiones los convenios de colaboración constituyen “*de facto*” subvenciones públicas otorgadas sin atenerse a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), y su normativa de desarrollo.

Esta situación podría derivarse, en este caso específico, de la forma de justificación de los gastos recogida en estos convenios de colaboración, donde literalmente se manifiesta que:

*“...., la Comunidad Autónoma de (...) remitirá al IMSERSO un estado de ejecución del ejercicio, indicando las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año, detallado por cada una de las aplicaciones económicas del Presupuesto de Gastos del Estado desde las que se realizaron las transferencias de crédito. El citado estado de ejecución se materializará en un certificado firmado por el titular del centro directivo que gestione los créditos incluidos en este convenio y adverado por el interventor, de acuerdo con el modelo de estado de ejecución que se adjunta como Anexo II al presente convenio.*”

*Los remanentes de fondos no comprometidos resultantes al finalizar el ejercicio, que se encuentren en poder de la Comunidad Autónoma, 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 remanentes que serán descontados de la cantidad que corresponda transferir a la Comunidad Autónoma”.*

Este modelo de justificación recogido en los convenios de colaboración es idéntico al previsto en el artículo 86 de la LGP, donde se regulan las subvenciones gestionadas, entendidas como aquellos “*créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las comunidades autónomas tengan asumidas las competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha ley, habrán de distribuirse territorialmente a favor de tales comunidades autónomas, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución (...)*”.

Con carácter general, este tipo de subvenciones son cuantificadas mediante criterios objetivos de distribución territorial acordados por la Conferencia Sectorial correspondiente, formalizados posteriormente mediante Acuerdo de Consejo de Ministros y distribuyéndose para su gestión por las CCAA con competencias asumidas mediante las oportunas Ordenes Ministeriales.

En consecuencia, la financiación aportada por la AGE, a través del IMSERSO, en concepto de nivel acordado de protección (el cual ha sido suspendido de acuerdo con la Disposición Adicional cuadragésima de la mencionada Ley 2/2012) debería articularse mediante el procedimiento establecido para las subvenciones gestionadas, regulado en el precitado artículo 86 de la LGP,

dado que reúne todos los requisitos necesarios para ser considerado como tales subvenciones, con independencia del carácter complementario que este nivel de protección representa con respecto a la financiación establecida en el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE.

### III.4.3.3.- JUSTIFICACIÓN DEL NIVEL ACORDADO DE PROTECCIÓN RELATIVO AL AÑO 2010

Los importes recogidos en los distintos convenios de colaboración formalizados en el ejercicio 2010 entre la AGE y las distintas CCAA para la financiación del nivel acordado de protección son los que se reflejan en el siguiente cuadro, distinguiendo entre la aportación estatal y la aportación autonómica:

**Cuadro nº. 25**  
**IMPORTES NIVEL ACORDADO DE PROTECCIÓN EJERCICIO 2010**  
**(En euros)**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NIVEL ACORDADO. EJERCICIO 2010		
	APORTACIÓN ESTATAL (IMSERSO)	APORTACIÓN AUTONÓMICA	TOTAL
Andalucía	61.329.121	1.061.030.401	<b>1.122.359.522</b>
Aragón	10.897.358	10.897.358	<b>21.794.716</b>
Principado de Asturias	8.163.418	8.163.418	<b>16.326.836</b>
Illes Balears	5.559.037	5.559.037	<b>11.118.074</b>
Canarias	8.789.127	8.789.127	<b>17.578.254</b>
Cantabria	5.004.026	5.004.026	<b>10.008.052</b>
Castilla y León	22.639.331	235.360.669	<b>258.000.000</b>
Castilla-La Mancha	15.818.447	15.818.447	<b>31.636.894</b>
Cataluña	49.390.225	66.321.400	<b>115.711.625</b>
Valenciana	25.294.787	272.099.119	<b>297.393.906</b>
Extremadura	8.392.646	8.392.646	<b>16.785.292</b>
Galicia	20.221.757	86.300.502	<b>106.522.259</b>
Madrid	29.384.318	29.384.318	<b>58.768.636</b>
Región de Murcia	8.464.220	9.464.220	<b>17.928.440</b>
La Rioja	3.182.071	3.182.071	<b>6.364.142</b>
Ceuta y Melilla	667.531	No procede	<b>667.531</b>
<b>TOTAL</b>	<b>283.197.420</b>	<b>1.825.766.759</b>	<b>2.108.964.179</b>

Como se muestra en el cuadro anterior, la gran mayoría de CCAA se comprometió a financiar, en concepto de nivel acordado, el mismo importe que la AGE financia de conformidad con los criterios de distribución; situación que se ha producido a lo largo de los diferentes años de aplicación de la Ley 39/2006.

Sin embargo, las CCAA de Castilla y León, Región de Murcia, Cataluña, Valenciana, Galicia y, en especial, Andalucía se comprometieron a financiar mediante estos convenios de colaboración mayor importe que el financiado por la AGE.

Con respecto a la justificación de los gastos imputados por parte de las CCAA, éstas se limitaron a la remisión de un certificado emitido por el responsable de la Comunidad Autónoma y adverbado por el interventor, donde se recogen los compromisos de crédito, obligaciones reconocidas y pagos realizados al respecto, de acuerdo con el modelo establecido en los anexos de los convenios de colaboración suscritos.

En relación con la justificación de los compromisos derivados de los distintos convenios, consistente básicamente en este certificado de “*compromisos de gastos*” expedido por las distintas CCAA, este Tribunal de Cuentas ha verificado que, tanto los relativos a la justificación del nivel acordado del ejercicio 2010 como los relativos al ejercicio precedente, no contienen en ningún caso remanentes de crédito, es decir, la totalidad de los créditos asignados para esta finalidad por parte de la AGE fueron objeto de reconocimiento de la obligación y posteriormente del pago por parte de las distintas CCAA, situación que no puede ser verificada por parte del IMSERSO ya que no dispone de documentación complementaria justificativa al respecto (contratos, convenios o conciertos celebrados por la Comunidad Autónoma, nóminas de prestaciones económicas abonadas, contratos de personal suscritos,...).

No obstante, con respecto a la aportación económica efectuada por las distintas CCAA este certificado se limita a señalar lo siguiente:

*“Que la aportación de la Comunidad Autónoma de (...) para la financiación del SAAD en territorio de su competencia, en cumplimiento de lo establecido en el art. 32 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, ha sido al menos igual a la aportación total de la Administración General del Estado, de conformidad con lo establecido en el convenio suscrito con fecha (...), para los fines previstos en el mismo, y de conformidad con lo previsto en el art. 3.1 del Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del SAAD garantizado por la Administración General del Estado”.*

Como se desprende de lo expuesto en el párrafo anterior, las aportaciones económicas concretas y cuantificadas efectuadas por la Comunidad Autónoma para financiar el SAAD no se reflejan en el citado certificado, limitándose a exponer que “*ha sido al menos igual a la aportación total de la Administración General del Estado*”, no quedando, en consecuencia, acreditado ante el IMSERSO el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la Ley 39/2006 en materia de financiación del SAAD, donde se recoge que la aportación de la Comunidad debe ser al menos igual que la efectuada por la AGE en concepto de nivel mínimo de protección y nivel acordado, desconociendo el IMSERSO el importe de los gastos reconocidos por las CCAA en materia de dependencia.

Por otro lado, este Tribunal ha podido verificar diferencias sustanciales en la documentación remitida por las distintas CCAA con motivo de la justificación del nivel acordado de protección. En concreto, diez CCAA reflejaron en concepto de nivel mínimo de protección los importes correspondientes a las nóminas percibidas desde diciembre de 2009 hasta noviembre de 2010, es decir, el importe abonado por el IMSERSO en el ejercicio 2010, coincidente con el gasto presupuestario de esta Entidad Gestora por este concepto en dicho ejercicio.

Sin embargo, la Comunidad Autónoma de Castilla y León reflejó en su certificado el importe relativo a las nóminas de enero a diciembre de 2010 y en el certificado remitido por la Comunidad Autónoma de Galicia la cantidad reflejada no coincide con los importes transferidos por el IMSERSO por este concepto.

Por otro lado, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en el IMSERSO se encontraban pendientes de remitir los certificados justificativos relativos a las CCAA de Canarias, Cantabria y Región de Murcia. Al mismo tiempo, las CC.AA. de Aragón, Principado de Asturias y Extremadura presentaron su justificación con fecha posterior al 31 de marzo de 2011, incumpléndose de esta forma el plazo máximo de remisión establecido en los distintos convenios de colaboración.

Con independencia de lo expuesto anteriormente, la financiación recogida en el nivel acordado de protección se configura como una financiación complementaria del nivel mínimo de protección

aportado por la AGE, que, dadas las deficiencias existentes en la aplicación informática SISAAD, no garantiza que el reparto de los créditos asignados para esta finalidad entre CCAA, de conformidad con los criterios de distribución establecidos, sea adecuado y acorde con la realidad existente, en relación con las personas atendidas y beneficiarias de prestaciones.

#### III.4.3.4.- VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL NIVEL ACORDADO DE PROTECCIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN SIDO FISCALIZADAS

De acuerdo con los convenios de colaboración formalizados entre la AGE y las CCAA de Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Cataluña, Madrid y Valenciana, fiscalizadas específicamente por este Tribunal, el importe a aportar por cada una de estas Administraciones Públicas a la financiación del nivel acordado de protección, en el año 2010, fue el que se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 26**  
**IMPORTES NIVEL ACORDADO DE PROTECCIÓN. AÑO 2010**  
**(En euros)**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NIVEL ACORDADO. AÑO 2010		
	APORTACIÓN IMSERSO	APORTACIÓN AUTONÓMICA	TOTAL
Andalucía	61.329.121	1.061.030.401	<b>1.122.359.522</b>
Principado de Asturias	8.163.418	8.163.418	<b>16.326.836</b>
Canarias	8.789.127	8.789.127	<b>17.578.254</b>
Cataluña	49.390.225	66.321.400	<b>115.711.625</b>
Valenciana	25.294.787	272.099.119	<b>297.393.906</b>
Madrid	29.384.318	29.384.318	<b>58.768.636</b>

Mientras las CCAA de Canarias, Madrid y Principado de Asturias se comprometieron a aportar el mismo importe que la AGE para la financiación de estos convenios de colaboración, las CCAA de Andalucía, Cataluña y Valenciana se comprometieron a aportar un importe bastante más elevado.

Considerando los convenios de colaboración suscritos como negocios jurídicos bilaterales a través de los cuales ambas partes manifiestan un acuerdo de voluntades, comprometiéndose a realizar una aportación económica determinada para la consecución de un fin común, esta diferente aportación económica efectuada por parte de las diferentes CCAA podría provocar controversias, dado el sistema de financiación del SAAD.

Así, de acuerdo con la Ley 39/2006, con independencia de la aportación económica de los beneficiarios, la financiación del SAAD se fundamenta en la aportación económica efectuada por la AGE y la realizada por la Comunidad Autónoma, debiendo ser la aportación de esta última, como mínimo, igual a la efectuada por la AGE en concepto de nivel mínimo de protección y nivel acordado de protección.

Si bien este compromiso de aportación económica es cumplido por las distintas CCAA, surge una controversia en relación con las CCAA donde su compromiso de aportación en el nivel acordado de protección es más elevado que el de la AGE, con especial incidencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el ejercicio 2010 (al igual que en ejercicios anteriores) comprometió, en el convenio de colaboración formalizado, un importe que financiaba la práctica totalidad de las obligaciones reconocidas en dicho ejercicio en concepto de gastos de dependencia, ya que a la fecha de la firma del convenio de colaboración esta Comunidad Autónoma ya disponía, casi en su totalidad, del importe final de las mismas.

En consecuencia, el compromiso de aportación financiera por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía es acorde con lo dispuesto en la Ley 39/2006, al igualar el importe aportado por la AGE.

Sin embargo, considerando el convenio de colaboración suscrito como un acuerdo de voluntades entre las partes (AGE y Comunidad Autónoma de Andalucía), y teniendo en cuenta que las obligaciones reconocidas en concepto de gastos de dependencia por esta Comunidad Autónoma fueron financiadas, prácticamente en su totalidad, con los compromisos financieros derivados de este convenio de colaboración, podría surgir la incertidumbre sobre si el importe financiado por la AGE en concepto de nivel mínimo de protección fue destinado finalmente por esta Comunidad Autónoma a los gastos derivados de la situación de dependencia o a otros distintos<sup>24</sup>.

Por otro lado, en el anexo I de todos los convenios de colaboración formalizados para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado se desglosan los gastos (servicios, prestaciones económicas y otros gastos de dependencia) a financiar mediante este sistema.

En este apartado también se ha observado una total disparidad con respecto a los gastos a financiar por parte de las diferentes CCAA, mediante este nivel acordado de protección. Así:

- La Comunidad Autónoma de Andalucía decidió financiar mediante este convenio de colaboración la gran mayoría de los gastos derivados de la situación de dependencia (servicios, prestaciones económicas, gastos de apoyo a la gestión y valoración), a excepción de los gastos derivados de los centros de día y atención residencial propios, que no fueron incluidos en la justificación de este convenio.
- La Comunidad de Madrid exceptuó de la financiación del nivel acordado de protección las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia, así como los gastos imputados al Servicio Regional de Bienestar Social, organismo encargado de la gestión de los centros propios para la atención residencial de personas mayores y discapacitados psíquicos.
- La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias prorrateó el importe correspondiente al nivel acordado de protección entre los diferentes gastos derivados de la Ley 39/2006.
- En la justificación de la Comunidad Autónoma de Cataluña se observa que existen una serie de servicios y prestaciones que no se financian con cargo al nivel acordado de protección, destacando los gastos relativos a los servicios de prevención y promoción, teleasistencia, centros de día para menores de 65 años, ayudas económicas para facilitar la autonomía personal y, fundamentalmente, las prestaciones económicas.
- La Comunidad Valenciana exceptúa de esta financiación los servicios relativos a la prevención y promoción, ayuda a domicilio y centros de atención residencial.

---

<sup>24</sup> En el trámite de alegaciones, la Consejera de Salud y Bienestar Social y la Exconsejera para la Igualdad y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía manifiestan que la aportación económica de la Comunidad Autónoma recogida en los convenios de colaboración formalizados para la financiación del nivel acordado de protección agregaba los créditos aportados por la AGE en concepto de nivel mínimo de protección, teniendo como única finalidad la cobertura de los gastos derivados de la situación de dependencia.



- La Comunidad Autónoma de Canarias solamente financió con los recursos procedentes de este nivel acordado de protección un porcentaje de los gastos derivados de los servicios de centros de día, servicios de atención residencial, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y los gastos derivados del apoyo a la valoración y gestión de la dependencia.

Por otra parte, la cláusula tercera.2 de los convenios de colaboración formalizados con todas las CCAA disponía que *“En el anexo I del presente convenio se establecen los servicios y prestaciones nuevos que serán objeto de financiación con cargo al presente convenio para hacer frente a la cobertura de las necesidades de atención...”*.

Salvo excepciones, este Tribunal de Cuentas ha podido verificar que los servicios y prestaciones financiados mediante estos convenios de colaboración no tienen la consideración de “nuevos” sino que responden a servicios y prestaciones que mantienen una continuidad en los gastos derivados de la situación de dependencia.

No obstante, el examen de la documentación justificativa aportada por estas CCAA (conciertos y convenios formalizados, facturaciones emitidas, nóminas de prestaciones económicas, relaciones de beneficiarios de servicios, etc...) ha permitido verificar, con carácter general, la correcta justificación de los importes de financiación recogidos en los citados convenios de colaboración, si bien es necesario señalar, respecto a los gastos derivados de los servicios, que no existe garantía absoluta de que todos respondan a personas declaradas en situación de dependencia, pudiendo haberse incluido, en determinadas ocasiones, gastos derivados de personas cuya situación de dependencia no había sido reconocida (v.gr.: personas que se encontraban residiendo en centros de atención residencial con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2006, que, sin embargo no tenían declaración de situación de dependencia) o cuyo derecho no era efectivo, de conformidad con el calendario de aplicación progresiva de la Ley, o no se había dictado aún la resolución de su PIA, no debiendo en puridad haberse incluido en estas justificaciones de gastos.

#### **III.4.4.- Nivel adicional de protección**

El tercer nivel de protección del SAAD es el denominado nivel adicional de protección que pueda establecer, de forma voluntaria, cada Comunidad Autónoma.

A este respecto, el artículo 11.2 de la Ley 39/2006 preceptúa que *“En todo caso, 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”*.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, el nivel adicional de protección constituye una potestad de las distintas CCAA ya que dicho nivel no se recoge en la Ley 39/2006 con carácter obligatorio, sino que tiene un carácter complementario a los niveles mínimo y acordado de protección recogidos en la Ley, los cuales si tienen un carácter obligatorio, tanto para la AGE como para las distintas CCAA.

Como consecuencia de este carácter potestativo, tan sólo las siguientes entidades han procedido a la regulación explícita de un nivel adicional de protección: Comunidad Autónoma de Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana y Diputación Foral de Álava.

Con carácter general, los niveles adicionales de protección establecidos en estas entidades territoriales tienden a garantizar a los beneficiarios del sistema una percepción mínima tanto en

relación con las prestaciones económicas como de los servicios que tengan derecho a percibir, con independencia de su capacidad económica.

No obstante, otras CCAA (Andalucía, Aragón, Illes Balears, Canarias, Madrid y Región de Murcia, y Diputación Foral de Guipúzcoa) garantizan en su normativa reguladora la percepción de una cuantía mínima de las prestaciones económicas reconocidas o, en su caso, incrementan determinados servicios reconocidos, con independencia de la capacidad económica del beneficiario, pudiendo considerarse como un nivel adicional de protección de los beneficiarios residentes en su territorio.

Así, en las CCAA de Galicia, Madrid, Foral de Navarra, Aragón, Valenciana y Cataluña se garantiza la percepción de una cuantía mínima, en función del grado y nivel de dependencia reconocido, en determinadas prestaciones económicas (prestación económica para cuidados en el entorno familiar y prestación económica vinculada al servicio de atención residencial) con independencia de su capacidad económica.

Por su parte, en la Diputación Foral de Guipúzcoa este nivel adicional se configura en la aprobación de programas de apoyo a familias con personas mayores dependientes a su cargo, entre cuyas prestaciones se reconoce una ayuda económica para estas familias que tiene un carácter adicional a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

En cuanto a la Diputación Foral de Álava este nivel adicional se traduce en la concesión de ayudas económicas de carácter individual a los cuidadores de personas mayores dependientes atendidas en su domicilio y, en otras ocasiones, en el reconocimiento de cuantías de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, para aquellos beneficiarios en Grado III, superiores a las aprobadas anualmente por los diferentes Reales Decretos.

En otras CCAA, este nivel adicional de protección se traduce en una mayor intensidad en el número de horas reconocidas en prestaciones de servicios (ayuda a domicilio, centros de día,...) que las recogidas en la normativa estatal reguladora de los mismos.

Por último, otras CCAA recogen dentro de su ordenamiento jurídico disposiciones que pudieran ser consideradas como un nivel adicional, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, donde se procede al abono de los gastos de transporte de las personas declaradas en situación de dependencia en Grado III, para acudir a los centros de día y de noche, siempre que no se pueda prestar dicho servicio directamente.

Sin embargo, este Tribunal, en los trabajos de fiscalización desarrollados en distintas CCAA (Principado de Asturias, Madrid, Cataluña, Canarias, Valenciana y Andalucía) no ha podido cuantificar la financiación aportada por dichas CCAA, debido a que dichos gastos no se reconocieron ni presupuestaría ni financieramente en una partida específica, sino que forman parte del conjunto de gastos derivados de la situación de dependencia.

Con independencia del carácter potestativo y complementario con que este nivel adicional de protección se encuentra configurado en la Ley 39/2006, este Tribunal considera que un derecho subjetivo y universal, como es el reconocido en el citado texto legal a la situación de dependencia, no debería generar derechos diferentes en virtud de la Comunidad Autónoma de residencia de sus beneficiarios, garantizándose derechos en determinadas CCAA que en otras no se reconocen.

### III.4.5.- Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia

#### III.4.5.1.- PROCEDIMIENTO

Una de las prestaciones económicas que prevé la Ley 39/2006 es la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, que son aquellas personas que prestan atención a personas en situación de dependencia en su domicilio, formando parte de la familia o de su entorno y no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

Esta prestación económica, cuyo reconocimiento por las CCAA debería tener un carácter excepcional, tal y como preceptúan los artículos 14.4 y 18.1 de la Ley 39/2006, implica el abono de las cuotas de Seguridad Social correspondientes al cuidador no profesional designado en el PIA aprobado por la Comunidad Autónoma y cuyo coste es asumido, íntegramente, por la AGE, a través de los presupuestos del IMSERSO, formando parte, en consecuencia, de los costes de financiación del SAAD.

Así, el apartado 3 del citado artículo 18 de la Ley 39/2006 preceptúa que *“El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente”*, desarrollado por el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

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.

Estos cuidadores no profesionales quedan 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 (encontrarse ya en situación de alta, percibiendo prestaciones de desempleo, pensionista de jubilación o incapacidad permanente,...).

La base mensual de cotización en el convenio especial es el tope mínimo que, en cada momento, esté establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, el tipo de cotización vigente en cada momento (28,30% para contingencias comunes y 0,2% para formación profesional), con un coeficiente reductor del 0,77.

Esta cotización a la Seguridad Social, así como la correspondiente a las acciones formativas, tal y como determina el artículo 4.5 del Real Decreto 615/2007, *“será asumida directamente por convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social por la Administración General del Estado”*.

Así, con fecha 30 de diciembre 2008 se formalizó el convenio de colaboración entre la TGSS y el IMSERSO, con el fin de hacer efectivo el pago, por parte de la AGE, de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

En la cláusula quinta del convenio se dispone que *“el IMSERSO, dentro de cada ejercicio presupuestario, abonará mediante pago en formalización las cotizaciones devengadas durante el ejercicio anual anterior, y a las que en ese momento resultasen pendientes de pago”*. Posteriormente, con fecha 3 de noviembre de 2009, se suscribió una adenda al citado convenio de colaboración donde se incorpora un acuerdo en el que se determina que *“cuando las circunstancias*

*lo aconsejen, podrá realizarse por el IMSERSO el abono, mediante pago en formalización, de cotizaciones devengadas correspondientes al ejercicio en curso, siempre que por parte de la TGSS se aporten los preceptivos ficheros de nóminas mensuales”.*

Con fecha 15 de noviembre de 2011 se suscribió un nuevo convenio de colaboración entre la TGSS y el IMSERSO, sustituyendo al anterior convenio y adenda.

En la cláusula tercera del convenio se indica que *“Cada mes la TGSS aprobará una liquidación comprensiva de las cuotas correspondientes al mes anterior más las regularizaciones positivas o negativas que se hayan producido en dicho mes y la comunicará al IMSERSO. Asimismo comunicará mensualmente un estado de situación de los citados convenios en el que para cada uno de ellos se especifique la base de cotización, la cuota resultante y el periodo a que se refiere y, además, el importe total acumulado de las bases de cotización y cuotas resultantes”.*

Por su parte, el IMSERSO, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula cuarta del citado convenio, *“se compromete a comunicar inmediatamente a la TGSS la extinción de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar en cuanto conste dicha circunstancia en el SISAAD”.*

Con respecto al pago de las cotizaciones, la cláusula quinta determina que *“El pago de las liquidaciones aprobadas por la TGSS en cada uno de los meses, (...), deberá hacerse por el IMSERSO, en formalización, hasta el treinta de noviembre del ejercicio siguiente a aquel en el que se apruebe cada liquidación”.*

Finalmente, como cláusula adicional se recoge en el citado convenio que *“Las cantidades devengadas y pendientes de pago hasta el momento de la firma del presente convenio, se liquidarán en una sola liquidación acumulada que será aprobada por la TGSS y comunicada al IMSERSO”*, que será abonada antes del 30 de noviembre del ejercicio siguiente a aquel en que se apruebe la misma.

En el siguiente cuadro se recogen, desglosados por ejercicios, los importes mensuales que el IMSERSO, de acuerdo con lo dispuesto en los Reales Decretos relativos a las prestaciones económicas, debe abonar a la TGSS por cada uno de los cuidadores no profesionales que tienen suscrito convenio especial con el citado Servicio Común, en concepto de cuotas de Seguridad Social y formación profesional:

**Cuadro nº. 27**  
**IMPORTE MENSUAL A ABONAR POR EL IMSERSO EN CONCEPTO DE CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS**  
**CUIDADORES NO PROFESIONALES**

GRADOS Y NIVELES AÑOS		CUOTAS S.S. Y F.P.
		IMPORTE MENSUAL (en euros)
<b>Grado III Nivel 2</b>	2007	146,39 (*)
	2008	153,93
	2009	160,13
	2010	162,49
	2011	164,54
<b>Grado III Nivel 1</b>	2007	146,39 (*)
	2008	153,93
	2009	160,13
	2010	162,49
	2011	164,54
<b>Grado II Nivel 2</b>	2008	153,93
	2009	160,13
	2010	162,49
	2011	164,54
<b>Grado II Nivel 1</b>	2009	160,13
	2010	162,49
	2011	164,54
<b>Grado I Nivel 2</b>	2011	82,27

(\*) Importe calculado por este Tribunal de Cuentas.

Una vez que los órganos competentes de las diferentes CCAA reconocen el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, el cuidador de la persona en situación de dependencia suscribe con la TGSS el convenio especial obligatorio de cuidadores no profesionales, procediendo este Servicio Común a incluir a esta persona en el Fichero General de Afiliación.

Así, la TGSS comunica 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 prestación económica por cuidados en el entorno familiar, con la finalidad de que el IMSERSO impute a su presupuesto de gastos dicho importe y proceda a su pago a la TGSS.

Sin embargo, este procedimiento se ha visto modificado con la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en cuya Disposición transitoria decimotercera se estipula que estos convenios especiales, existentes a la fecha de entrada en vigor del mencionado Real Decreto-ley (15 de julio de 2012), se extinguirán el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al 1 de noviembre de 2012, en cuyo caso se entenderá subsistente dicho convenio desde el día 1 de septiembre de 2012.

En este caso, desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2012, la cotización a la Seguridad Social tendrá 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, a partir del 1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional y, en consecuencia, si mantiene la suscripción del mismo deberá abonar en su totalidad las cuotas de Seguridad Social derivadas del mismo.

De acuerdo con la información suministrada por el IMSERSO, el número medio mensual de cuidadores no profesionales en situación asimilada al alta en la Seguridad Social, desglosado por ejercicios, así como su variación interanual, es el que se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 28**  
**NÚMERO MEDIO MENSUAL DE CUIDADORES NO PROFESIONALES EN SITUACIÓN DE ASIMILADA AL ALTA**

EJERCICIO	NÚMERO MEDIO MENSUAL	% VARIACIÓN
2007	(1)	---
2008	22.239	---
2009	70.882	219
2010	126.921	79
2011	162.113	28

(1) El IMSERSO no dispone de datos medios mensuales relativos al ejercicio 2007.

El incremento en el número de cuidadores no profesionales viene determinado por el correlativo aumento de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, lo que ocasiona, en primer lugar, que, en aquellas CCAA donde esta prestación económica es muy elevada, se haya generado un aumento muy significativo del gasto asumible por el IMSERSO en concepto de cuotas de Seguridad Social; y, en segundo lugar, que esta situación devengaría un incremento de las prestaciones que estos cuidadores no profesionales pudieran generar al Sistema de la Seguridad Social derivadas de las prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente y muerte y supervivencia a que pudieran tener derecho en un futuro.

#### III.4.5.2.- CUOTAS DEVENGADAS Y PENDIENTES DE APLICAR AL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL IMSERSO

En el siguiente cuadro se recogen los importes devengados, en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 (1 de enero de 2007) hasta el 31 de diciembre de 2011, así como los importes imputados por el IMSERSO a su presupuesto de gastos, y los importes pendientes de aplicar a presupuesto por esta Entidad Gestora al cierre del ejercicio 2011:

**Cuadro nº. 29**  
**CUOTAS SEGURIDAD SOCIAL CUIDADORES NO PROFESIONALES. PERIODO 2007-2011**  
**(En euros)**

EJERCICIO	CUOTAS SEGURIDAD SOCIAL CUIDADORES NO PROFESIONALES		
	CUOTAS DEVENGADAS (1)	IMPORTE IMPUTADO AL PRESUPUESTO IMSERSO	IMPORTE PENDIENTE DE APLICAR A PRESUPUESTO (2)
2007	16.237.986	---	16.237.986
2008	49.935.279	16.237.986	49.935.279
2009	275.714.443	56.525.500	269.124.222
2010	318.708.852	122.204.687	465.628.387
2011	354.744.576	31.721.699	788.651.264
<b>TOTAL</b>	<b>1.015.341.136</b>	<b>226.689.872</b>	<b>788.651.264</b>

- (1) Excepto para el ejercicio 2007 (inicio de aplicación de la Ley 39/2006), en cada ejercicio se consideran cuotas devengadas las correspondientes al mes de diciembre del ejercicio anterior y las devengadas de enero a noviembre de dicho ejercicio.
- (2) La columna "Importe pendiente de imputar a presupuesto" refleja el importe acumulado al cierre del ejercicio indicado.

Como se refleja en el cuadro anterior, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006, y de acuerdo con el calendario de aplicación progresiva de la misma, el importe total devengado en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, comunicado y remitido por la TGSS al IMSERSO, hasta el mes de diciembre de 2011 se eleva a un total de 1.015.341.136 euros.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que tan solo se ha imputado al presupuesto de gastos del IMSERSO (y en consecuencia abonado a la TGSS) un importe de 226.689.872 euros (22,33%), permaneciendo pendiente de aplicar al presupuesto de gastos de dicha Entidad Gestora, al cierre del ejercicio 2011, un importe total de 788.651.264 euros (77,67% del gasto devengado por este concepto).

Esta situación viene motivada por la falta de crédito suficiente en el presupuesto de gastos del IMSERSO para la financiación de las cuotas de Seguridad Social, ya que se ha comprobado que dicha Entidad Gestora imputó, en todos los ejercicios, la totalidad del crédito presupuestado que tenía asignado para esta finalidad pero que, en todo caso, siempre ha sido insuficiente.

En base a lo expuesto, el Tribunal de Cuentas considera que el IMSERSO no ha dispuesto, para esta finalidad, de un presupuesto de gastos ajustado a la realidad económica de la Entidad, con una consignación presupuestaria para esta finalidad que imposibilita, por su infradotación, la imputación a presupuesto del gasto real correspondiente a las cuotas de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

Sin embargo, esta situación no justifica que el IMSERSO no haya contabilizado anualmente, en su cuenta del resultado económico-patrimonial, el gasto correspondiente a las cuotas de Seguridad Social devengadas en cada ejercicio pendientes de pago, reconociendo como contrapartida el correspondiente acreedor no presupuestario por este concepto.

Así, a 31 de diciembre de 2010, el IMSERSO no tenía reconocidas en sus estados contables obligaciones por un importe total de 465.628.387 euros, correspondientes a los gastos devengados por cuotas de Seguridad Social a cuidadores no profesionales hasta esa fecha, importe que se ha visto incrementando al cierre del ejercicio 2011 a un total de 788.651.264 euros.

En consecuencia, este Tribunal considera que el IMSERSO debe proceder a reconocer en sus estados contables el importe pendiente de imputar a su presupuesto de gastos en concepto de

cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, con el fin que los estados contables del IMSERSO reflejen la imagen fiel de su patrimonio y su situación financiera y patrimonial.

#### III.4.5.3.- BASE DE DATOS DE CUIDADORES NO PROFESIONALES

Con el fin de verificar los controles efectuados, tanto por el IMSERSO como por la TGSS, dentro de su ámbito de competencias en relación con las cuotas de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales derivadas de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar reconocida en la Ley 39/2006, este Tribunal de Cuentas ha procedido a interrelacionar la información obrante en el SISAAD sobre este apartado, con las bases de datos gestionadas por la TGSS a estos efectos y la información remitida por el INE y el Ministerio de Justicia relativa a personas fallecidas en territorio español.

Como consecuencia de estas comprobaciones, este Tribunal ha verificado que, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 hasta el mes de marzo de 2012, existían en la citada aplicación informática SISAAD un total de 1.406 beneficiarios de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar que tenían asignados más de un cuidador no profesional a tiempo completo, provocando, en consecuencia, una duplicidad en el devengo de cuotas de Seguridad Social por un importe estimado por este Tribunal de Cuentas en, al menos, 2.990.319 euros.

Por otro lado, este Tribunal de Cuentas ha verificado que a la citada fecha, de acuerdo con la información facilitada por el INE y el Ministerio de Justicia en relación con las personas fallecidas en territorio español, se encontraban fallecidos un total de 2.205 beneficiarios de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, sin que en la aplicación informática SISAAD se hubiese procedido a dar de baja a efectos de la liquidación de cuotas de Seguridad Social de sus cuidadores no profesionales, provocando, en consecuencia, un devengo indebido de cuotas de Seguridad Social, estimado por este Tribunal de Cuentas en un importe de 4.722.411 euros.

Por todo ello, como consecuencia de estas dos situaciones se habría devengado un importe de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, de forma indebida, estimado por este Tribunal de Cuentas en 7.712.730 euros, que el IMSERSO debería proceder a regularizar en coordinación con la TGSS.

#### III.4.6.- Participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago)

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 39/2006, *“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. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas”*.

Los criterios generales para la aplicación efectiva de la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia deben ser fijados por el Consejo Territorial del SAAD.

Por ello, mediante Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la entonces Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, se publicó el Acuerdo del



Consejo Territorial del SAAD sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en el coste de las prestaciones del SAAD<sup>25</sup>.

Con respecto a la determinación de la capacidad económica del beneficiario, tanto la Ley 39/2006 como el citado Acuerdo del Consejo Territorial establecen que “*la capacidad económica personal de los beneficiarios del SAAD se determinará, (...), en atención a su renta y patrimonio*”.

El objeto de este Acuerdo es establecer los criterios mínimos comunes de participación económica en las prestaciones del Sistema, sin perjuicio de que las CCAA o la Administración competente, puedan regular condiciones más ventajosas. En consecuencia, cada Comunidad Autónoma es competente para determinar la regulación específica de la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, provocando diferencias de tratamiento entre las distintas CCAA y diferencias de criterios de valoración, que este Tribunal no considera razonables cuando afectan a una fuente de recursos configurada como el tercer pilar de la financiación del SAAD.

Los criterios de participación recogidos en el citado Acuerdo distinguen en función de la naturaleza de la prestación reconocida, es decir, entre el catálogo de servicios y prestaciones económicas:

1. Con respecto a la participación en el coste de los servicios, se distinguen dos situaciones:

- a) En el servicio de atención residencial, los beneficiarios participarán en su coste en función de su capacidad económica y del coste del servicio, teniendo en cuenta los gastos hoteleros y de manutención, que deberán ser asumidos por el beneficiario, en parte o en su integridad, cuando cuente con capacidad económica suficiente para ello.

Para ello, las Administraciones competentes, a los efectos de determinación de la participación económica de los beneficiarios, fijarán un indicador de referencia del servicio residencial (circunstancia que no se ha llevado a cabo por parte de las diferentes CCAA), que estará en relación con el precio de concertación de plazas en centros de iniciativa privada.

Dicha participación de los beneficiarios se establecerá mediante la aplicación de un porcentaje en función de su capacidad económica, que estará comprendido entre el 70% y el 90% de la misma, aplicados estos porcentajes de forma progresiva, sin que en ningún caso se pueda superar el 90% del indicador de referencia y que ningún ciudadano quede fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos.

- b) En el resto de los servicios del catálogo (ayuda a domicilio y centros de día y de noche), las Administraciones competentes también deben fijar un indicador de referencia, a los efectos de determinar la participación en el coste de los servicios.

En este caso, si la capacidad económica del beneficiario es igual o inferior al IPREM éste no participará en el coste de los servicios asistenciales que reciba en su domicilio.

No obstante, en ambos supuestos, si el beneficiario fuera titular de alguna prestación de análoga naturaleza y finalidad de las recogidas en el artículo 31 de la Ley 39/2006 esta

---

<sup>25</sup> Mediante Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, se ha publicado el Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, donde se aprueban nuevos criterios y contenidos comunes sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del Sistema, con el fin de armonizar los criterios de la capacidad y participación económica de los beneficiarios en el mismo.

prestación deberá destinarse a financiar el coste del servicio, sin que en ningún caso la participación del beneficiario pueda superar el precio de referencia del servicio recibido.

2. Con respecto a la participación en el coste de las prestaciones económicas, el Acuerdo establece que si la capacidad económica del beneficiario es igual o inferior al IPREM, la cuantía de la prestación será del 100% de la cantidad establecida para cada una de las prestaciones en el Real Decreto anual que determina sus cuantías.

En caso de ser superior al IPREM, la Comunidad Autónoma competente establecerá los límites de reducción aplicables, sin que en ningún caso la cantidad resultante pueda ser inferior al 40% de la cuantía establecida anualmente para las prestaciones económicas vinculadas al servicio y de asistencia personal, y del 75% de la cuantía fijada para la de cuidados en el entorno familiar, salvo que se haya reconocido algún tipo de compatibilidad con los servicios del catálogo.

Por su parte, si el beneficiario de las prestaciones económicas del SAAD percibiera cualquier otra prestación de análoga naturaleza o finalidad de las recogidas en el artículo 31 de la Ley 39/2006, el importe de éstas se deducirá de la cuantía de las prestaciones reconocidas por el SAAD.

No obstante, una vez practicada la deducción anterior se garantizará un porcentaje de la cuantía máxima de la prestación económica reconocida, cuyo establecimiento será competencia de la Administración autonómica.

En todo caso, en la prestación económica vinculada al servicio y a la prestación económica de asistencia personal, el beneficiario deberá realizar un gasto igual o superior a la cuantía máxima establecida para dichas prestaciones.

Así, la participación económica de los beneficiarios del SAAD en la financiación de dicho Sistema se manifiesta en dos vertientes:

- a) En el supuesto de ser beneficiarios de un servicio reconocido en la Ley 39/2006, dichos beneficiarios participan de forma directa en la financiación del Sistema, al aportar al mismo un importe cuantificado en función de su capacidad económica y los criterios establecidos anteriormente, si bien el procedimiento para su abono es distinto en función de las CCAA.
- b) Por su parte, los beneficiarios de prestaciones económicas participan de una forma indirecta al ver minorado el importe máximo establecido anualmente para cada una de las prestaciones económicas, en función de su capacidad económica y en virtud de la percepción de otras prestaciones de análoga naturaleza y finalidad.

Este Tribunal de Cuentas ha observado importantes diferencias, entre las distintas CCAA, en el cálculo y tratamiento de esta participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones reconocidas en la Ley 39/2006. Así:

- De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 14.7 de la Ley 39/2006, la capacidad económica personal de los beneficiarios del SAAD se determinará en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. Sin embargo, analizada la legislación autonómica reguladora de esta materia se han observado importantes diferencias en esta regulación, atendiendo al nivel de detalle con que se regulan los diferentes conceptos a considerar en el momento de calcular la capacidad económica del beneficiario.

Así, se ha comprobado que determinadas CCAA no tienen en consideración, en su regulación normativa, el patrimonio del solicitante a efectos del cálculo de la citada capacidad económica (La Rioja y Diputación de Guipúzcoa). En otros casos, en el cálculo de las rentas solo se tienen en cuenta las rentas procedentes del trabajo, pero no las procedentes del capital; lo cual puede provocar discriminaciones entre personas con iguales o parecidas situaciones, en función del territorio de residencia.

- Con respecto a la participación del beneficiario en el caso de las prestaciones económicas, en todas las CCAA se efectúa de una forma indirecta, es decir, minorando el importe máximo establecido anualmente para cada una de las prestaciones económicas, no generando, en consecuencia, ningún ingreso derivado de esta participación; mientras que la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios presenta numerosas diferencias entre las distintas CCAA y, en ocasiones, dentro de la misma Comunidad Autónoma presenta distintas modalidades, en función del sistema de gestión de los mismos.

Así, existen CCAA (Valenciana y Andalucía) donde se aplica a su presupuesto de ingresos la recaudación derivada de la participación económica del beneficiario en el coste de los servicios que percibe cuando es atendido en centros propios de la Comunidad, mientras que si el beneficiario ocupa una plaza en un centro concertado el ingreso procedente de esta participación en el coste del servicio se efectúa directamente al citado centro, representando un menor gasto para la Comunidad correspondiente.

En otras CCAA (Principado de Asturias, Cataluña y Madrid) esta participación en el coste de los servicios es imputada directamente en el presupuesto de ingresos de la Comunidad; y en la Comunidad Autónoma de Canarias, la participación económica de los beneficiarios repercute directamente en la entidad que gestiona el servicio.

Estas diferencias, si bien no presentan, a juicio de este Tribunal de Cuentas, incumplimientos legales, si provocan una falta de uniformidad que genera dificultades, en el tratamiento de estos ingresos, a la hora de proceder al cálculo de la financiación aportada al Sistema por la Comunidad Autónoma respectiva; situación que es analizada en el subapartado siguiente de este Informe.

### **III.5.- APORTACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

#### **III.5.1.- Financiación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 39/2006, la aportación de las CCAA para la financiación del Sistema será, para cada año, al menos igual a la de la AGE como consecuencia del nivel mínimo de protección y del nivel acordado de protección.

Con el fin de verificar el cumplimiento del precepto señalado en el párrafo anterior, se han seleccionado seis CCAA, que en su conjunto representen más del 50% de los beneficiarios, de las prestaciones económicas y de los servicios del sistema. Estas CCAA son: Andalucía, Cataluña, Madrid, Valenciana, Principado de Asturias y Canarias, que, tal y como muestra el cuadro 30, representan, a 31 de diciembre de 2010, el 60,16% de los beneficiarios recogidos en el SISAAD, los cuales percibían un 55,94% de las prestaciones económicas y un 69,73 de los servicios del sistema:

**Cuadro nº. 30**  
**REPRESENTACIÓN DE LA MUESTRA SELECCIONADA**

AMBITO TERRITORIAL	Nº. BENEFICIARIOS A 31.12.2010		Nº PRESTACIONES ECONÓMICAS RECONOCIDAS A 31.12.2010		Nº SERVICIOS RECONOCIDOS A 31.12.2010	
		% SOBRE SISAAD		% SOBRE SISAAD		% SOBRE SISAAD
<b>TOTAL SISAAD</b>	<b>668.578</b>		<b>439.141</b>		<b>360.868</b>	
<b>COMUNIDADES AUTÓNOMAS SELECCIONADAS</b>	<b>402.223</b>	<b>60,16</b>	<b>245.652</b>	<b>55,94</b>	<b>251.632</b>	<b>69,73</b>
Andalucía	182.724	27,33	111.228	25,33	128.179	35,52
Cataluña	108.857	16,28	88.640	20,18	42.229	11,70
Madrid	49.858	7,46	13.163	3,00	46.692	12,94
Valenciana	36.927	5,52	21.250	4,84	20.990	5,82
Principado de Asturias	14.751	2,21	6.632	1,51	9.164	2,54
Canarias	9.106	1,36	4.739	1,08	4.378	1,21

En el procedimiento utilizado para la comprobación, en las seis CCAA seleccionadas, de la aportación económico-financiera efectuada por éstas a la financiación del Sistema se ha tenido en cuenta lo siguiente:

- 1º. Las seis CCAA objeto de fiscalización disponen de su propia normativa reguladora de servicios sociales en la que se establece el sistema público de servicios sociales, de conformidad con la competencia de desarrollo de la normativa estatal existente en esta materia, normativa que fue aprobada, con carácter general, una vez recibidos los traspasos de competencias efectuados por el IMSERSO.

Sin embargo, tan solo la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene adaptada su normativa interna específicamente a la Ley 39/2006, ya que la adaptación de la norma autonómica fue aprobada en el año 2007, mientras que en el resto de CCAA seleccionadas su normativa básica de servicios sociales data de ejercicios anteriores a la aprobación de la citada Ley 39/2006.

- 2º. Con respecto a la gestión de las prestaciones económicas derivadas de la Ley 39/2006, con carácter general, este Tribunal de Cuentas no ha observado diferencias en su tratamiento por parte de las diversas CCAA.

Tan sólo en la Comunidad Autónoma Valenciana, a diferencia del resto de CCAA, el servicio de ayuda a domicilio es prestado a sus beneficiarios mediante el abono de una prestación económica vinculada a un servicio, contratando el beneficiario dicho servicio con una empresa acreditada por la Consejería competente.

Por otro lado, en las CCAA de Cataluña y Valenciana, dentro del apartado de prestaciones económicas, se recogen otra serie de prestaciones abonadas para facilitar la atención y cuidados de personas dependientes, que ya venían abonándose con anterioridad a la Ley 39/2006.

- 3º. La gestión derivada de la prestación de servicios (atención residencial, centros de día y noche, ayuda a domicilio y teleasistencia) presenta multitud de diferencias, tanto entre las distintas CCAA como dentro de una propia Comunidad Autónoma.

Así, el servicio de teleasistencia es prestado mediante contratos de gestión integral (Principado de Asturias); por los Ayuntamientos a través de convenios de colaboración formalizados con las CCAA (Madrid); mediante una encomienda de gestión (Comunidad Valenciana) y en la Comunidad Autónoma de Canarias la prestación de todos los servicios es competencia directa de los Cabildos Insulares.

En relación con el servicio de ayuda a domicilio existe mayor uniformidad en la gestión realizada por las diferentes CCAA a través de convenios de colaboración suscritos con las diferentes Corporaciones Locales, con la excepción de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde dicho servicio es competencia directa y se financia a través de los Cabildos Insulares, y de la Comunidad Valenciana, en la que el servicio se presta mediante el reconocimiento de una prestación económica vinculada al mismo.

Pero es la gestión de los servicios de atención residencial y centros de día y de noche la que presenta mayor disparidad en su modalidad y tratamiento, dependiendo de las diferentes CCAA y dentro de una misma Comunidad.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, la gestión de estos servicios es competencia de los Cabildos Insulares, siendo su financiación compartida entre estas Administraciones Públicas y las Consejerías competentes de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales y sanidad, mediante la suscripción de convenios de colaboración entre las tres partes.

En el resto de CCAA, el servicio de atención residencial y de centros relativos a plazas propias de la Comunidad puede ser gestionado de forma directa (aplicando todos sus gastos al presupuesto de la Consejería competente), o bien de forma indirecta mediante la formalización de contratos de servicios de gestión integral o de gestión de servicio público.

Por otro lado, las plazas residenciales o de centros de titularidad municipal son financiadas por las CCAA mediante convenios de colaboración con las correspondientes Corporaciones Locales, y en determinados casos, como en la Comunidad Valenciana, son financiadas mediante subvenciones nominativas.

Por último, en relación con las plazas residenciales de titularidad privada (donde se incluyen las pertenecientes a entidades privadas e instituciones sin ánimo de lucro), su forma de gestión y, en consecuencia, su financiación por parte de las distintas CCAA es muy dispar:

- Mediante la celebración de contratos de servicios de gestión integral (Principado de Asturias y Comunidad de Madrid).
- Mediante la suscripción de convenios o conciertos de colaboración (Comunidad Autónoma de Andalucía, Cataluña, Madrid y Valenciana).
- Mediante contratos administrativos especiales (Comunidad Valenciana).
- Mediante la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva (Comunidad Valenciana).

Además de estas diferencias en el procedimiento y tramitación de la gestión de este tipo de servicios en función de la modalidad adoptada, esta situación tiene una importante repercusión en la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios (copago), como se expone a continuación.

4º. En relación con la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, como norma general la aportación de los usuarios en el coste de los servicios de teleasistencia y

ayuda a domicilio se realiza directamente por parte de éstos a los Ayuntamientos correspondientes que prestan estos servicios, a excepción del servicio de teleasistencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya participación es recaudada directamente por la Comunidad Autónoma, y el servicio de ayuda a domicilio efectuado en la Comunidad Valenciana, donde se efectúa mediante una prestación económica vinculada al servicio.

En la Comunidad Autónoma de Canarias todos los servicios de atención residencial son prestados directamente por los Cabildos Insulares, siendo estas Administraciones Públicas quienes recaudan y gestionan directamente la participación de los beneficiarios en el coste de estos servicios.

Por su parte, en las CCAA de Andalucía y Valenciana, los ingresos en concepto de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios se efectúan directamente en la Comunidad Autónoma cuando son prestados en centros propios de la Comunidad, mientras que si esos servicios son prestados por entidades privadas mediante concierto, convenio u otro instrumento jurídico de colaboración, el ingreso en concepto de copago es realizado directamente por el beneficiario al centro que presta dichos servicios, suponiendo el coste del servicio prestado un menor gasto para la Comunidad.

En la Comunidad de Madrid es el organismo autónomo Servicio Regional de Bienestar Social quien gestiona y recauda los ingresos en concepto de copago de las personas mayores atendidas en centros propios, mientras que en las denominadas plazas de financiación parcial la persona beneficiaria abona directamente este concepto al centro que presta el servicio, suponiendo también un menor coste para la Comunidad la plaza residencial financiada, ya que la Comunidad abona la diferencia hasta el importe total convenido.

En consecuencia, esta disparidad entre las diferentes CCAA en el tratamiento de la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios, así como la diferente casuística existente dentro de las propias CCAA, provoca que esta fuente de financiación recogida en la Ley 39/2006, es decir, la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios, si bien efectivamente se está produciendo, no es homogénea en todo el territorio nacional. Además, no tiene un reflejo presupuestario en todas las CCAA, y en aquellas donde se produce, no incluye el importe total que efectivamente representa esta fuente de financiación.

- 5º. Con el fin de homogeneizar las fuentes de financiación del SAAD en las diferentes CCAA, y ante la falta de información de la aportación de los beneficiarios, este Tribunal de Cuentas ha cuantificado el gasto neto realizado por cada Comunidad Autónoma como consecuencia de la aplicación de la Ley 39/2006, es decir, el importe total de gasto certificado por cada Comunidad Autónoma (comprobado y verificado por este Tribunal), minorado por el importe reflejado en su presupuesto de ingresos en concepto de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y como consecuencia del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.
- 6º. También es necesario poner de manifiesto que, de acuerdo con las certificaciones de gastos e ingresos emitidas por las distintas CCAA en relación con la aplicación de la Ley 39/2006 en su ámbito territorial, así como de las reuniones de trabajo efectuadas con los responsables de las citadas Administraciones Autonómicas, es imposible garantizar que todos los gastos aplicados a este concepto correspondan a personas declaradas en situación de dependencia de conformidad con la legislación aplicable; y, a sensu contrario, pueden existir personas dependientes a las que la Comunidad Autónoma esté prestando el servicio correspondiente pero cuyo gasto no ha sido incluido en la certificación emitida al respecto.

No obstante, los trabajos de fiscalización desarrollados en estas CCAA permiten concluir que los gastos ocasionados por este concepto corresponden en su gran mayoría (totalmente en los beneficiarios de prestaciones económicas, así como el gran porcentaje de los perceptores de servicios) a personas declaradas en situación de dependencia por estas CCAA

7º. De la misma forma, con el fin de homogeneizar los criterios a efectos del cálculo de la aportación financiera efectuada por las distintas CCAA en aplicación de la Ley 39/2006, y en virtud del carácter amortizable de los gastos de capital (inversiones) efectuados por estas Administraciones Públicas, este Tribunal de Cuentas sólo ha considerado como gastos derivados de la aplicación de la mencionada Ley los correspondientes a operaciones corrientes, exceptuando, en consecuencia, todos los gastos de capital certificados e imputados presupuestariamente en el ejercicio 2010 por las diferentes CCAA que, en todo caso, han tenido carácter residual.

Tampoco han sido tenidos en cuenta los gastos indirectos (personal, gastos corrientes, etc.) de las CCAA ni del IMSERSO para el cálculo de la aportación financiera de cada Administración.

8º. Por último, con respecto al tratamiento y control de los reintegros de prestaciones indebidamente percibidas, este Tribunal de Cuentas entiende que, en todas las CCAA, se hace necesario incrementar los medios y procedimientos de control en esta materia, ya que las cantidades recuperadas apenas tienen representatividad con respecto al gasto en este concepto.

Así, la Comunidad Autónoma de Andalucía es la que refleja en su presupuesto de ingresos un mayor volumen sobre este concepto, mientras que la Comunidad Autónoma de Canarias no registra ingresos por este concepto en su presupuesto, ya que, hasta febrero del año 2012, esta Comunidad Autónoma ni siquiera había regulado el procedimiento de reclamación de deuda derivada del reintegro de prestaciones económicas indebidamente percibidas concedidas al amparo de la Ley 39/2006.

Por todo ello, en aplicación de los criterios anteriores, y con el fin de analizar la aportación financiera efectuada por las CCAA, en primer lugar, este Tribunal de Cuentas solicitó de todas las CCAA objeto de fiscalización la emisión de una certificación, suscrita por el órgano competente en la materia, del importe de las obligaciones reconocidas por las mismas, desde el ejercicio 2007 al ejercicio 2010, como consecuencia de la aplicación de la Ley 39/2006, desglosando los gastos derivados en concepto de prestaciones económicas y los derivados de las prestaciones de servicios.

De acuerdo con estas certificaciones, y tomando en consideración lo expuesto en los apartados anteriores, este Tribunal procedió a realizar las verificaciones oportunas, con carácter principal relativas al ejercicio 2010, tendentes a garantizar que las obligaciones certificadas por las distintas CCAA correspondían a gastos específicos realizados con motivo de la aplicación de la mencionada Ley 39/2006.

Así, de acuerdo con las comprobaciones efectuadas por este Tribunal a este respecto, las obligaciones reconocidas por las CCAA fiscalizadas, en el ejercicio 2010, incrementadas con las cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales devengadas y pendientes de pago por el IMSERSO en dicho ejercicio, darían como resultado el gasto total en estas CCAA derivado de la Ley 39/2006 que se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 31**  
**GASTO TOTAL DEPENDENCIA. AÑO 2010**  
**(En euros)**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	GASTO TOTAL DEPENDENCIA 2010	Nº. DE BENEFICIARIOS 31.12.2010 (Información extraída SISAAD)	PRESTACIONES ECONÓMICAS		SERVICIOS		CUOTAS SEGURIDAD SOCIAL CUIDADORES NO PROFESIONALES	
			IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Cataluña	1.405.912.648	108.857	528.203.248	37,57	833.569.184	59,29	44.140.216	3,14
Andalucía	1.283.573.184	182.724	591.499.347	46,08	582.527.782	45,38	109.546.055	8,54
Madrid	684.963.365	49.858	63.471.920	9,27	613.070.162	89,50	8.421.283	1,23
Valenciana	417.949.779	36.927	134.542.272	32,19	264.143.295	63,20	19.264.212	4,61
Principado de Asturias	115.908.084	14.751	40.577.390	35,01	68.557.685	59,15	6.773.009	5,84
Canarias	81.252.895	9.106	30.675.903	37,75	45.531.618	56,04	5.045.374	6,21

\* Ver puntos 5º y 6º del Epígrafe III.5.1

Como se refleja en el cuadro anterior, los gastos derivados de la situación de dependencia se han estructurado en tres grandes apartados, los correspondientes a las prestaciones económicas, los originados como consecuencia de la prestación de servicios y, por último, aquellos originados como consecuencia del compromiso de pago, por parte del IMSERSO a la TGSS, de las cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales derivados de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

De acuerdo con lo reflejado en el cuadro anterior, así como en el cuadro nº. 10, se pueden obtener las siguientes consideraciones:

1. La Comunidad Autónoma de Cataluña, a 31 de diciembre de 2010, presentaba un porcentaje del 67,73% del número de prestaciones económicas reconocidas, y un porcentaje del 32,27% con respecto a los servicios reconocidos a dicha fecha, de acuerdo con la información estadística recogida en el SISAAD a dicha fecha.

Sin embargo, a efectos presupuestarios estos porcentajes supusieron un mayor gasto destinado a servicios (59,29%) mientras que el importe destinado a la financiación de las prestaciones económicas representó un porcentaje del 37,57%.

2. El gasto imputado en el ejercicio 2010 por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía es bastante similar en sus dos grandes bloques (prestaciones económicas y servicios) en consonancia con el porcentaje de prestaciones reconocidas en el ejercicio 2010, donde el 53,54% correspondió a servicios y el 46,46% a prestaciones económicas.
3. La Comunidad de Madrid imputó el 89,50% de su gasto a la financiación de los servicios, mientras que tan solo el 9,27% fue destinado a la financiación de las prestaciones económicas. Por ello, el importe de las cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales financiado por el IMSERSO supuso, tan solo, el 1,23%, del gasto total en esta Comunidad.

Esta situación viene refrendada por el porcentaje de servicios reconocidos en esta Comunidad en el ejercicio 2010, los cuales representaron un 78,01%, en contraposición con las prestaciones económicas que tan solo supusieron un 21,99%.

4. La Comunidad Valenciana también destinó un mayor porcentaje de su presupuesto de gastos a la financiación de los servicios derivados de la situación de dependencia (63,20%), representando, por su parte, el importe destinado a las prestaciones económicas un 32,19%.



A fecha 31 de diciembre de 2010 esta Comunidad tenía reconocidos un total de servicios que representaba un porcentaje del 50,31%, mientras que sus prestaciones económicas representaron un total del 49,69%.

5. En situación similar se encuentra la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, ya que su porcentaje de financiación de servicios se elevó a un total del 59,15%, mientras el destinado a prestaciones económicas fue del 35,01%.

Sin embargo, el porcentaje de prestaciones económicas se elevó a un total del 58,01%, siendo el de servicios de un 41,99%.

6. La Comunidad Autónoma de Canarias destinó un porcentaje de su presupuesto de gastos más elevado (56,04%) a la financiación de los servicios que el de la parte de financiación destinada a las prestaciones económicas (37,75%).

Sin embargo, el porcentaje de prestaciones económicas se elevó a un total del 51,98%, siendo el de servicios de un 48,02%.

Estas imputaciones presupuestarias reflejadas en las distintas CCAA, relacionadas con el reconocimiento de prestaciones económicas y de servicios efectuados por los órganos competentes de dichas Administraciones Públicas, permiten determinar claramente el mayor esfuerzo presupuestario que el reconocimiento de los servicios supone para las CCAA, circunstancia que puede motivar la preponderancia existente en la actualidad, a nivel nacional, del reconocimiento de las prestaciones económicas sobre los servicios (54,89%).

Sin embargo, la financiación aportada por la AGE (principalmente mediante el nivel mínimo de protección) no diferencia entre ambos tipos de prestaciones (servicios y prestaciones económicas), limitándose a su financiación mediante grados y niveles de dependencia reconocidos<sup>26</sup>.

Por ello, este Tribunal considera que con el fin de potenciar el reconocimiento de servicios por parte de las distintas CCAA, cumpliendo de esta forma lo dispuesto en la Ley 39/2006 en relación con el carácter excepcional del reconocimiento de las prestaciones económicas, el IMSERSO debería analizar la posibilidad de modificar el modelo de financiación del Sistema, en relación con el nivel mínimo de protección financiado por dicha Entidad Gestora, tendente a su mayor vinculación con el tipo de prestaciones reconocidas por las diferentes CCAA, dado el mayor coste presupuestario que el reconocimiento de servicios representa para las mismas<sup>27</sup>.

Por otro lado, con el fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32.3 de la Ley 39/2006, donde se preceptúa que la aportación de cada Comunidad Autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la AGE como consecuencia de su aportación en concepto de nivel mínimo y acordado de protección, este Tribunal ha procedido a calcular el gasto total neto imputado por estas CCAA, en el ejercicio 2010, como consecuencia de la aplicación de la Ley 39/2006.

---

<sup>26</sup> El recientemente aprobado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, ha introducido, a este respecto, una modificación en el artículo 9.1 de la Ley 39/2006, preceptuando que *“La asignación del nivel mínimo entre las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida”*.

<sup>27</sup> En este mismo sentido se expresa el mencionado Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, donde se manifiesta que *“La distribución entre las Comunidades Autónomas del nivel mínimo de protección, establecido en el artículo 9 de la Ley, se efectuará conforme al número de beneficiarios del Sistema y la cuantía por grado de dependencia reconocida para cada uno de ellos, ponderando positivamente la prestación de servicios respecto a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, en la forma que se determine reglamentariamente”*.

Este gasto total neto es el resultante del reflejo de las certificaciones de gasto aportadas por las CCAA (validadas por este Tribunal mediante las pruebas efectuadas al efecto), minoradas por el importe imputado presupuestariamente en concepto de participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago) y del reintegro de prestaciones indebidamente percibidas (dada su falta de homogeneidad de tratamiento por parte de las distintas CCAA), y, finalmente, incrementadas por el importe comunicado por la TGSS al IMSERSO en concepto de cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales.

Así, la financiación del gasto total neto en dependencia efectuado por estas CCAA, en el ejercicio 2010, diferenciada entre la aportación efectuada por la AGE (en concepto de nivel mínimo de protección, nivel acordado y las cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales) y la aportación autonómica, es la que se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 32**  
**GASTO TOTAL NETO DEPENDENCIA. AÑO 2010**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	GASTO NETO TOTAL DE DEPENDENCIA 2010	Nº. DE BENEFICIARIOS 31.12.2010 (Información extraída SISAAD)	FINANCIACIÓN			
			ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO		COMUNIDAD AUTÓNOMA	
			IMPORTE	%	IMPORTE	%
Cataluña	1.324.521.059	108.857	379.112.770	<b>28,62</b>	945.408.289	<b>71,38</b>
Andalucía	1.266.097.885	182.724	549.109.968	<b>43,37</b>	716.987.917	<b>56,63</b>
Madrid	607.487.926	49.858	165.056.839	<b>27,17</b>	442.431.087	<b>72,83</b>
Valenciana	405.534.410	36.927	126.351.310	<b>31,16</b>	279.183.100	<b>68,84</b>
Principado de Asturias	97.648.038	14.751	47.970.188	<b>49,13</b>	49.677.850	<b>50,87</b>
Canarias	81.252.895	9.106	40.605.531	<b>49,97</b>	40.647.364	<b>50,03</b>

\*Ver puntos 5º y 6º del Epígrafe III.5.1

Como se desprende del cuadro anterior, las seis CCAA fiscalizadas, en el ejercicio 2010, cumplieron lo dispuesto en el mencionado artículo 32 de la Ley 39/2006 y su normativa complementaria, ya que su porcentaje de aportación a la financiación del SAAD superó el 50% del gasto total neto destinado a este fin y, en consecuencia, dicha aportación fue, al menos, igual a la efectuada por la AGE.

Sin embargo, también en este apartado, vuelve a ponerse de manifiesto una importante diferencia entre las distintas Administraciones Autonómicas ya que, mientras las CCAA del Principado de Asturias y Canarias superan muy escasamente dicho porcentaje, el resto de CCAA fiscalizadas superan dicho porcentaje, con especial relevancia en las Comunidades de Madrid (72,83%) y Cataluña (71,38).

Por otro lado, en la Comunidad Autónoma de Canarias el importe del gasto total de dependencia es coincidente con el denominado gasto neto total, como consecuencia de la falta de regulación y, en consecuencia, de aplicación, del procedimiento de reclamación de deuda derivado del reintegro de prestaciones económicas indebidas, y, asimismo, de la gestión de los servicios por parte de los Cabildos Insulares y del correspondiente copago de los mismos, circunstancias que, dado el porcentaje de financiación aportado por la Comunidad Autónoma (50,03%) podrían provocar el incumplimiento de lo preceptuado en el precitado artículo 32 de la Ley 39/2006, al no aportar, al menos, el mismo importe financiado por la AGE.

Esta falta de homogeneidad entre las distintas CCAA se encuentra íntimamente relacionada con el mayor reconocimiento de servicios efectuado por algunas CCAA (Madrid y Cataluña), incrementando, en consecuencia, la necesidad de financiación y por ello su mayor aportación a la

financiación del Sistema; mientras que aquellas CCAA donde su porcentaje de reconocimiento de prestaciones económicas es más elevado, su necesidad de financiación es menor y, con ello, su aportación a la financiación del SAAD disminuye.

### **III.5.2.- Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo**

#### **III.5.2.1.- FINALIDAD**

El Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, creó un Fondo Estatal de Inversión Local, y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (en adelante FEEDEE), dotados con un importe global de 11.000 millones de euros.

El FEEDEE, dotado con un total de 3.000 millones de euros, perseguía la realización de actuaciones de inmediata ejecución y de amplio ámbito geográfico, y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo. Asimismo, entre sus finalidades se encontraban las actuaciones vinculadas con la prestación de servicios sociales, turismo social y atención a la dependencia.

De la dotación total del citado FEEDEE, 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 de 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 citada 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.

Las actuaciones que podían financiarse con cargo a los citados créditos eran las siguientes:

- a) Programa de consolidación y mejora de la oferta de la red de servicios existente, donde se incluía la modernización de centros e instalaciones dedicadas a la prestación de servicios de atención a la dependencia, la adecuación de centros y servicios a las exigencias normativas y la transformación de plazas de válidos en plazas de dependientes.
- b) Programa de ampliación de la oferta de plazas y servicios de atención a la dependencia, como la inversión en nuevas plazas de centros de día y alojamiento y creación de plazas de atención a la dependencia en el medio rural (adecuación de equipamientos preexistentes, ampliación de la oferta de servicios en centros, etc...).
- c) Programas de formación y cualificación de profesionales para el SAAD.

La ejecución de los programas financiados con cargo a estos créditos debía realizarse mediante la contratación de obras o de gestión de servicios públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

El importe total del FEEDEE (400 millones de euros) se distribuyó en créditos del capítulo 7 (260 millones) para la realización de gastos en inversiones y créditos del capítulo 4 (140 millones) para gastos corrientes.

La ejecución presupuestaria del FEEDEE en el presupuesto de gastos del IMSERSO se recoge en el siguiente cuadro:

**Cuadro nº. 33**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA IMSERSO FONDO ESPECIAL DEL ESTADO PARA LA DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO**

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA	CRÉDITO PRESUPUESTARIO	COMPROMISOS DE CRÉDITO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	REMANENTES DE CRÉDITO	PAGOS REALIZADOS
3138.4510	139.687.357	132.694.665	132.694.665	6.992.692	132.694.665
3138.7510	259.419.379	246.432.952	246.432.952	12.986.427	246.432.952
<b>TOTAL</b>	<b>399.106.736 (*)</b>	<b>379.127.617</b>	<b>379.127.617</b>	<b>19.979.119 (**)</b>	<b>379.127.617</b>

(\*) La diferencia con los 400.000.000 de euros corresponde a los créditos asignados a las Direcciones Territoriales de Ceuta y Melilla.

(\*\*) Este importe corresponde a los créditos asignados a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que no suscribió el convenio de colaboración.

El IMSERSO suscribió, durante el ejercicio 2009, los convenios de colaboración con las diferentes CCAA, donde se estipularon las actuaciones específicas a desarrollar con cargo a los créditos del FEEDEE, así como los derechos y obligaciones de las Administraciones Públicas intervinientes, en los que destacaban 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, generando paralelamente empleo en el sector.
- Se pueden financiar programas tanto de inversión (mejora de la red de centros de día, residencias, ampliación de la oferta de plazas en centros y servicios), como de gasto corriente (ayudas individuales para la adaptación del hogar, formación de profesionales y cuidadores,...), pudiendo distribuirse los créditos destinados a gastos corrientes en gastos de inversión, pero en ningún caso estos créditos podrían destinarse al pago de las prestaciones económicas.
- Se establece que, aunque los destinatarios de los créditos y responsables de su gestión son las CCAA, pueden ser destinatarios finales de los mismos: las propias CCAA a través de la ejecución de proyectos propios, las Entidades Locales en su condición de Administración que colabora en la prestación de servicios del SAAD y las organizaciones sin fines de lucro para inversiones en centros que forman parte del Sistema o que pasarán a serlo como consecuencia de la inversión.
- Los créditos son transferidos por el IMSERSO a las diferentes CCAA una vez suscrito el convenio de colaboración.
- No pueden ser objeto de financiación las obras y programas previstos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2009.

### III.5.2.2.- JUSTIFICACIÓN

#### III.5.2.2.1.- Plazo de justificación

El plazo de justificación de estos convenios de colaboración tenía una vigencia limitada al ejercicio 2009. Sin embargo, se establecía la posibilidad de prórroga durante 6 meses con respecto a los proyectos de inversión (capítulo 7). Por ello, en todos los convenios de colaboración formalizados se procedió a prorrogar la vigencia de los mismos en relación con estos proyectos de inversión.

Sin embargo, los proyectos relativos al capítulo 4 (transferencias corrientes) no eran susceptibles de prórroga, motivo por el cual se procedió a su justificación en el primer trimestre del ejercicio 2010.

Posteriormente, mediante Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, se amplió la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal recogidas en el citado Real Decreto-ley 9/2008, ampliando de 6 a 12 meses la realización de los proyectos del Fondo Estatal de Inversión Local, extendiéndose el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2010.

Así el artículo 4 del citado Real Decreto-ley 5/2010 dispuso que *“Los Ayuntamientos deberán acreditar la realización de las inversiones y la finalización de las obras durante el primer trimestre de 2010, sin perjuicio de que la Dirección General de Cooperación Local, a solicitud razonada y debidamente motivada del Ayuntamiento, pueda otorgar una prórroga que no podrá exceder de doce meses cuando incidencias no imputables a la administración contratante surgidas en la ejecución del contrato hayan retrasado ésta. En este caso, la justificación deberá presentarse dentro del mes siguiente a la conclusión de la citada prórroga”*.

Sin embargo, en principio, el plazo de ampliación de la prórroga iba dirigido a las inversiones realizadas con cargo al Fondo Estatal de Inversión Local y no para el FEEDDE; no obstante, el IMSERSO, por analogía, procedió a plantear a las CCAA la posibilidad de prorrogar la ejecución de estas inversiones en doce meses.

Como consecuencia de ello, todas las CCAA suscribieron dicha prórroga del convenio de colaboración, a excepción de Aragón, Cataluña y Castilla y León, quienes no suscribieron la misma y, en consecuencia, finalizaron sus proyectos con anterioridad. Concretamente, estas últimas finalizaron sus proyectos a 30 de junio de 2010, mientras que el resto de CCAA extendieron su vigencia hasta el 31 de diciembre de dicho año, procediendo su justificación a lo largo del ejercicio 2011.

#### III.5.2.2.2.- Forma de justificación

Con respecto a la forma de justificación de la ejecución de estos programas y actuaciones desarrolladas, los convenios de colaboración establecieron, en su cláusula octava apartado 2, que *“se materializaría mediante un certificado firmado por el titular del centro directivo que gestione los créditos incluidos en este convenio y averado 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, de acuerdo con el modelo de estado de ejecución que se adjunta como Anexo III al presente convenio de colaboración”*.

Por su parte, 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”*.

Si bien dentro del clausulado de los convenios de colaboración formalizados con las distintas CCAA no se hace referencia alguna a la normativa reguladora de esta forma de justificación, este Tribunal de Cuentas considera que, de forma implícita, es 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 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 éstas 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 y 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”*.

Si bien en esta Disposición adicional se recoge la forma de justificación de las subvenciones otorgadas por la AGE a las CCAA a los fines previstos, mediante la emisión de un certificado por parte del órgano que recibe la subvención adverbado 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.

Por su parte, el citado Real Decreto-ley 9/2008 se limita a señalar en esta materia que *“la falta de justificación parcial o total 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.

A efectos de la justificación de los gastos financiados con cargo al FEEDEE, el IMSERSO ha procedido a la aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 86 apartado 2 de la LGP, relativo a las subvenciones gestionadas, donde se señala que:

*“Cuando, como consecuencia del traspaso de servicios estatales a las comunidades autónomas, éstas 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. 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 remanentes 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 las*

*obligaciones pendientes de pago al fin del ejercicio inmediatamente anterior y el sobrante que no estuviese comprometido se reintegrará al Estado.*

*Sexta. Finalizado el ejercicio económico, y no más tarde del 31 de marzo del ejercicio siguiente, las comunidades autónomas remitirán al departamento ministerial correspondiente un estado de ejecución del ejercicio, indicando las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año,...*”.

Así, las diferentes CCAA, en el momento de la justificación del empleo de los fondos transferidos a través del FEEDEE, calcularon los remanentes de fondos no comprometidos como la diferencia existente entre los créditos totales aportados por el IMSERSO y los compromisos de crédito adquiridos por las CCAA.

Sin embargo, este Tribunal considera que el FEEDEE no tiene naturaleza jurídica de subvención gestionada (artículo 86 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 Comunidad Autónoma 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 que le permita conocer fehacientemente el destino final de los importes correspondientes a los créditos no comprometidos.

La ejecución presupuestaria de los proyectos desarrollados con cargo al FEEDEE es la que se refleja en el siguiente cuadro, en el que se unifican los créditos asignados tanto en el capítulo 7 como en el capítulo 4, una vez redistribuidos por las CCAA:

**Cuadro nº. 34**  
**EJECUCIÓN DEL FONDO ESPECIAL DEL ESTADO PARA LA DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO**  
**POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	CREDITO CONCEDIDO (1)	COMPROMISOS DE CRÉDITO (2)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (3)	REMANENTES DE CRÉDITO NO COMPROMETIDO (1) – (2)	REMANENTE DE CRÉDITO (1) – (3)
Andalucía	74.266.963	74.266.963	74.266.963	0	0
Aragón	15.236.703	15.236.703	15.236.703	0	0
Principado de Asturias	12.239.160	12.239.160	12.239.160	0	0
Illes Balears	7.299.678	7.299.678	7.299.678	0	0
Canarias	12.901.953	12.790.707	12.790.707	111.246	111.246
Cantabria	6.021.515	6.021.515	6.021.515	0	0
Castilla y León	29.649.850	29.649.850	29.649.850	0	0
Castilla-La Mancha	21.416.954	21.296.806	20.874.155	120.148	542.799
Cataluña	61.965.893	61.965.893	61.965.893	0	0
Valenciana	36.098.660	33.599.454	32.756.609	2.499.206	3.342.051
Extremadura	11.003.316	9.682.052	9.682.052	1.321.264	1.321.264
Galicia	32.111.659	31.572.154	31.497.894	539.505	613.765
Madrid	37.974.704	37.974.704	37.974.704	0	0
Región de Murcia	11.630.800	11.612.800	11.612.800	18.000	18.000
Foral de Navarra	5.802.045	5.675.997	5.674.133	126.048	127.912
La Rioja	3.507.764	3.507.764	3.507.764	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>379.127.617</b>	<b>374.392.200</b>	<b>373.050.580</b>	<b>4.735.417</b>	<b>6.077.037</b>

Como ya se ha expuesto anteriormente, estos créditos de carácter finalista no reúnen los requisitos necesarios para ser considerados subvenciones gestionadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP, sino que sería de aplicación analógica lo señalado en la Disposición adicional novena del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio).

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera que como consecuencia de lo señalado en esta Disposición adicional novena, resultaría de aplicación la forma de justificación establecida en la LGS, basada en la justificación de las obligaciones reconocidas, tal y como se ha manifestado anteriormente..

Así, analizadas las certificaciones justificativas remitidas por las diferentes CCAA, se han observado las siguientes incidencias en las CCAA:

1. La Comunidad Autónoma de Canarias presentó, con fecha 30 de enero de 2012, una justificación de los créditos asignados, donde se recogen unos remanentes de crédito no comprometidos de 111.246 euros, importe coincidente con el derivado de los remanentes de crédito comprometidos que esta Comunidad Autónoma debe proceder a reintegrar.
2. La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en la justificación de los créditos asignados para la realización de programas y proyectos recogidos en el FEEDDE, presentada con fecha 28 de enero de 2011, recogía un remanente de crédito no comprometido de 120.148 euros. No obstante, atendiendo al importe de los remanentes de crédito comprometidos, es decir, la diferencia entre los créditos concedidos y las obligaciones reconocidas, dicho importe se



e elevaría a un total de 542.799 euros; por el que este Tribunal de Cuentas considera que el IMSERSO debe proceder a iniciar el procedimiento de reintegro, en aplicación de lo dispuesto en la citada LGS.

3. La Comunidad Valenciana presentó unos remanentes de créditos no comprometidos de 2.499.206 euros. Sin embargo, atendiendo al importe de los remanentes de crédito comprometidos, es decir, la diferencia entre los créditos concedidos y las obligaciones de crédito reconocidas, este importe se elevaría a un total de 3.342.051 euros; por el que el IMSERSO debe proceder a iniciar el procedimiento de reintegro, en aplicación de lo dispuesto en la mencionada LGS.
4. La Comunidad Autónoma de Extremadura presentó unos compromisos de crédito (cuyo saldo es coincidente a las obligaciones reconocidas) inferiores en un importe de 1.321.264 euros a los créditos asignados. Como consecuencia de ello y en aplicación de lo dispuesto en el convenio de colaboración formalizado con fecha 31 de marzo de 2009, la citada Comunidad Autónoma debe proceder a reintegrar el mencionado importe de 1.321.264 euros<sup>28</sup>.
5. La Comunidad Autónoma de Galicia presentó unos créditos comprometidos inferiores a los concedidos en un importe de 539.505 euros. Sin embargo, teniendo en cuenta las obligaciones reconocidas, el importe del remanente de crédito comprometido, es decir, la diferencia entre los créditos concedidos y las citadas obligaciones reconocidas se elevaría a 613.765 euros; importe por el que el IMSERSO debe proceder a iniciar el procedimiento de reintegro, en aplicación de lo dispuesto en la citada LGS.
6. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia presentó unos compromisos de crédito (coincidentes con el saldo de obligaciones reconocidas) inferiores a los créditos concedidos por un importe de 18.000 euros, procediendo en consecuencia el reintegro del citado importe en aplicación de lo dispuesto en el convenio de colaboración suscrito entre la citada Comunidad Autónoma y el entonces Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

No obstante, de conformidad con el Informe sobre los proyectos de inversión financiados con cargo al FEEDDE, emitido por la citada Región de Murcia con fecha 22 de marzo de 2011, se deducen las siguientes situaciones:

- En relación con el Proyecto nº 3, relativo al Centro de Día de Personas Mayores de Albudeite, financiado con un importe de 500.000 euros, se desprende que procede el reintegro de un total de 38.230 euros, por incumplimiento parcial de lo dispuesto inicialmente en el proyecto<sup>29</sup>.
- En relación con el Proyecto nº 10, relativo al equipamiento del centro de día para personas mayores en el Ayuntamiento de Mazarrón, se establece que *“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*

---

<sup>28</sup> En el trámite de alegaciones, el Consejero de Salud y Política Social de la Comunidad Autónoma de Extremadura informa que se procedió al reintegro del remanente de crédito mediante dos pagos a favor de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (adjuntando copia de los documentos justificativos de estos ingresos), hecho que fue comunicado al IMSERSO en agosto de 2012.

<sup>29</sup> En el trámite de alegaciones, la Consejera de Sanidad y Política Social de la Comunidad Autónoma informa que la Dirección General del Instituto Murciano de Acción Social acordó, por Resolución de 7 de diciembre de 2011, dejar sin efecto el procedimiento de reintegro iniciado con anterioridad por haberse justificado documentalmente la aplicación de la subvención otorgada para este Proyecto.

*subvención*”, sin que en el citado Informe se recoja el importe destinado a la financiación de dicho proyecto de inversión<sup>30</sup>.

Esta situación, debe ser objeto de análisis y aclaración por parte del IMSERSO exigiendo a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la justificación inmediata de estos dos proyectos, procediendo, en su caso, a la solicitud del reintegro que pudiera derivarse como consecuencia de la falta de realización de estos proyectos de inversión.

7. La Comunidad Foral de Navarra presentó un certificado justificativo cuyo importe de compromisos de crédito fue inferior en 126.048 euros. No obstante, atendiendo al importe de sus remanentes de crédito comprometidos (diferencia entre créditos totales asignados y obligaciones reconocidas), este importe se elevó a un total de 127.912 euros; por el que el IMSERSO debe proceder a iniciar el procedimiento de reintegro, en aplicación de lo dispuesto en la citada LGS.

Como consecuencia del análisis de la documentación facilitada a este Tribunal de Cuentas por parte del IMSERSO, con independencia de las incidencias que se pudieran derivar del análisis de la documentación justificativa correspondiente (expedientes de contratación, proyectos realizados, facturas emitidas,...) en poder de las CCAA, se han observado las siguientes situaciones con respecto a la ejecución del FEEDEE:

- a) La Comunidad Autónoma del País Vasco no suscribió el convenio de colaboración por considerar que dicha financiación debía articularse por medio de su régimen especial de financiación, correspondiéndole un importe equivalente al 6,24% sobre el total del FEEDEE (es decir, 24.960.000 euros), en lugar de 19.979.119 euros como resultaría de la aplicación de los criterios de distribución del FEEDEE, circunstancia por la que no suscribió el mencionado convenio de colaboración y no percibió las cantidades asignadas para este fin.
- b) Los créditos asignados a la Ciudad Autónoma de Melilla, por importe de 425.712 euros, no fueron aplicados, ya que ningún proyecto reunió las características requeridas para su financiación, motivo por el cual dichos créditos permanecieron, sin imputación efectiva, en el presupuesto de gastos del IMSERSO correspondiente al ejercicio 2009.
- c) Los remanentes de crédito no comprometidos pendientes de reintegrar por parte de las diferentes CCAA, en relación con la ejecución del FEEDEE se elevan a un total de 4.735.417 euros, atendiendo a la diferencia entre el crédito total asignado y los compromisos de crédito adquiridos. Sin embargo, si se atiende a los remanentes de crédito comprometidos, es decir, la diferencia entre los créditos totales asignados y las obligaciones reconocidas, este importe se elevaría a un total de 6.077.037 euros (cuadro nº 34).

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que el IMSERSO debe proceder, de forma inmediata, a iniciar el procedimiento de reintegro correspondiente a los importes derivados de los remanentes de crédito, por un importe global de 6.077.037 euros, indicado anteriormente, en aplicación de lo preceptuado en la LGS y su Reglamento de desarrollo, al no haberse producido la adecuada justificación de los proyectos financiados con cargo al citado FEEDEE.

---

<sup>30</sup> En el trámite de alegaciones, la Consejera de Sanidad y Política Social de la Comunidad Autónoma informa 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 esta subvención por un importe de 57.500 euros. En noviembre de 2011 se notificó al Ayuntamiento de Mazarrón el importe del principal de la deuda más los intereses de demora correspondientes (4.356 euros). Una vez transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario, en septiembre de 2012, el expediente fue remitido a la Agencia Regional de Recaudación para su pase a la vía de apremio.

No obstante, a este respecto es necesario señalar que con fecha 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.

A fecha 18 de abril de 2012, tan sólo las CCAA de Andalucía, Valenciana, Principado de Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Madrid habían procedido a dar contestación a dicha solicitud de información, encontrándose pendientes de contestar el resto de Comunidades Autónomas, situación que debe solventarse de forma inmediata.

Así, de las contestaciones efectuadas resulta necesario mencionar la relativa a la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se manifiesta que, finalmente, determinados proyectos de inversión (que alcanzan un importe de 2.083.259 euros) no han sido justificados actualmente, encontrándose dicha Comunidad Autónoma en trámite del expediente de solicitud del reintegro total o parcial de estos proyectos de inversión, por lo que el IMSERSO debe proceder a su regularización inmediata y, en su caso, a solicitar el reintegro de los importes correspondientes.

Al mismo tiempo, el IMSERSO debe exigir a las CCAA, pendientes de contestación, la información requerida en su momento, con el fin de poder aclarar posibles situaciones similares a las acaecidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## **IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **IV.1.- CONCLUSIONES**

#### **IV.1.1.- Conclusiones relativas al reconocimiento del derecho a la situación de dependencia**

1. Existen importantes diferencias en el procedimiento establecido para el reconocimiento del derecho a la situación de dependencia (v.gr.: plazos de resolución), así como en el cálculo de las prestaciones derivadas de la misma (v.gr.: participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones) en función del territorio de residencia del solicitante, que podrían vulnerar el derecho subjetivo de los ciudadanos a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, así como los principios de universalidad en el acceso al mismo en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, promulgados en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (Epígrafes III.1.2 y III.1.4).
2. 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 (Epígrafe III.1.4).

3. De acuerdo con la información obrante en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a 31 de diciembre de 2010 existían un total de 231.055 personas con derecho a percibir prestaciones derivadas de la situación de dependencia que, sin embargo, no recibían ningún tipo de prestación, lo que equivale al 25,68% del total de personas con derecho a estas prestaciones, siendo especialmente significativa esta situación en las Comunidades Autónomas de Canarias, donde ese porcentaje se elevaba a un 58,46%, Valenciana, con un porcentaje del 43,12% y Galicia, con un 39,49%.

Esta situación se ha visto agravada a 31 de diciembre de 2011, dado que el número total de personas beneficiarias con derecho a percibir prestación que, sin embargo, no se encontraban recibiendo ningún tipo de prestación se elevó a 305.941 (28,91% sobre el total) (Epígrafe III.1.4).

#### **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, siendo

especialmente significativo el volumen de reconocimientos en prestaciones económicas efectuados por las Comunidades Autónomas de Aragón (77,49%), Región de Murcia (73,40%) y Comunidad Foral de Navarra (74,66%), 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).

2. 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 (Epígrafe III.2.2).

#### **IV.1.3.- Conclusiones relativas al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**

1. El Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia gestionado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, tras su implantación en abril del año 2007, es utilizado tan solo por ocho Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja) en su gestión de los expedientes de reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, si bien en algunas de ellas la tramitación de los expedientes en este Sistema finaliza en el momento de la valoración de la situación de dependencia, gestionando el resto del procedimiento mediante sus propias aplicaciones informáticas.

El resto de Comunidades Autónomas (Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Región de Murcia, Foral de Navarra, País Vasco y Valenciana) utilizan sus propios sistemas y aplicaciones informáticas de reconocimiento y gestión de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, limitándose a comunicar al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia la información mínima obligatoria y, en ocasiones, con numerosas deficiencias e incongruencias.

Esta falta de homogeneidad está provocando la existencia de numerosas deficiencias en esta aplicación informática (información no actualizada, existencia de personas fallecidas, duplicidades, falta de homogeneización de datos entre las Comunidades Autónomas, retrasos en la depuración y en la comunicación de la información) generando distorsiones en las estadísticas periódicas que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales debe publicar y, a su vez, incidencias en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección que la Administración General del Estado debe aportar a las diferentes Comunidades Autónomas en concepto de financiación del Sistema, limitando, en consecuencia, el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado dicho Sistema de Información (Epígrafe III.3.1).

2. 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 (Epígrafe III.3.2).

3. A 30 de abril de 2011, las seis Comunidades Autónomas fiscalizadas (Andalucía, Cataluña, Valenciana, Madrid, Principado de Asturias y Canarias) presentaban numerosas incoherencias, en relación con sus beneficiarios, entre la información existente en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la información de que disponen las aplicaciones informáticas propias de cada Comunidad Autónoma, situación que ha provocado las siguientes incidencias en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección efectuado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Epígrafe III.3.4):
  - a) El Instituto de Mayores y Servicios Sociales podría haber efectuado pagos indebidos, en un total de 35.437 expedientes que, figurando en la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como beneficiarios de prestaciones, sin embargo no constaban como beneficiarios de prestaciones de la situación de dependencia en las respectivas bases de datos de cada Comunidad Autónoma. Estos pagos indebidos podrían haber ascendido, de acuerdo con las estimaciones efectuadas por este Tribunal de Cuentas, a un importe de 220.768.675 euros.
  - b) Estas Comunidades Autónomas podrían haber dejado de recibir fondos públicos en un total de 33.029 expedientes que, figurando en sus aplicaciones informáticas propias como beneficiarios de dependencia y con la resolución del programa individual de atención dictada, sin embargo, en la citada aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia no constaba dicha situación, por lo que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no ha abonado a las Comunidades Autónomas un importe estimado por este Tribunal de Cuentas en 70.286.113 euros.
  - c) Estas Comunidades Autónomas podrían haber dejado de recibir fondos públicos, como consecuencia de la existencia de un total de 3.770 expedientes que, figurando en las aplicaciones informáticas propias de estas Comunidades Autónomas como beneficiarios de prestaciones de dependencia, sin embargo, ni siquiera había información de estos beneficiarios en la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, provocando que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no abonara a estas Comunidades Autónomas un importe estimado por este Tribunal de Cuentas en 14.202.619 euros.
  - d) El Instituto de Mayores y Servicios Sociales había efectuado liquidaciones negativas, a estas seis Comunidades Autónomas, como consecuencia de las deficiencias que presenta esta aplicación, por un total de 2.127 expedientes, lo que ha ocasionado una minoración

indebida, en la financiación a aportar por la Administración General del Estado, por un importe de 3.061.289 euros.

- e) Con independencia de lo expuesto anteriormente, existe una falta de coherencia entre la información de los beneficiarios de dependencia obrante en las aplicaciones informáticas propias de estas seis Comunidades Autónomas y la recogida en la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en, al menos, un total de 56.010 expedientes, motivada principalmente por el diferente tratamiento de los nombres de las personas beneficiarias en las distintas aplicaciones informáticas, pudiendo generar un riesgo de pagos indebidos sobre este colectivo.

En consecuencia, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, como responsable de la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en coordinación con los responsables de las diferentes Comunidades Autónomas, debe proceder a analizar la información obrante en las distintas aplicaciones informáticas, con el fin de homogeneizar su contenido y evitar esta posible financiación indebida derivada del pago del nivel mínimo de protección, dada la falta de coincidencia de beneficiarios existentes entre las mismas, al no encontrarse debidamente identificados y actualizada la información de estas personas en situación de dependencia<sup>31</sup>.

#### **IV.1.4.- Conclusiones relativas a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**

1. Las obligaciones presupuestarias reconocidas por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales en concepto de nivel mínimo de protección no se encuentran debidamente justificadas, ya que se fundamentan, única y exclusivamente, en la información introducida por los órganos de las Comunidades Autónomas en la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sin que por parte del Instituto de Mayores y Servicios Sociales se efectúen controles y verificaciones posteriores que garanticen la idoneidad de la información remitida por las diferentes Comunidades Autónomas, y sin disponer de certificaciones emitidas, a este fin, por los órganos competentes de las diferentes Comunidades Autónomas que permitan justificar esta imputación presupuestaria (Epígrafe III.4.2).
2. La aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia adolece de numerosas deficiencias que, a 30 de abril de 2011, han provocado que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales haya transferido en exceso a las diferentes Comunidades Autónomas, en concepto de nivel mínimo de protección, un importe neto estimado por este Tribunal de Cuentas en, al menos, 46.826.990 euros, como consecuencia de las siguientes situaciones (Epígrafe III.4.2):
  - a) En el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia figuraban, indebidamente, como beneficiarias del Sistema un total de 12.055 personas que se encontraban fallecidas, provocando la financiación indebida, por parte del Instituto de

---

<sup>31</sup> En el trámite de alegaciones, el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que en el mes de octubre de 2012 se ha remitido la información disponible en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a las diferentes Comunidades Autónomas, por periodos determinados, con el fin de certificar que los datos que constan en dicho Sistema son correctos y coinciden con los que constan en sus aplicaciones informáticas.

Mayores y Servicios Sociales, de un importe estimado por este Tribunal de Cuentas en, al menos, 29.425.700 euros<sup>32</sup>.

- b) El Instituto de Mayores y Servicios Sociales abonó indebidamente un importe, cuantificado por este Tribunal, en 5.276.241 euros, como consecuencia de la existencia de un total de 1.363 expedientes que se encontraban duplicados en la mencionada aplicación informática, generando, en consecuencia, un doble abono a las Comunidades Autónomas.
  - c) El Instituto de Mayores y Servicios Sociales liquidó indebidamente un importe cuantificado en 1.927.340 euros como consecuencia de, al menos, 2.642 expedientes que tenían reconocido únicamente un servicio de teleasistencia y, dado que este servicio tiene un carácter complementario, no debería haber generado dicha liquidación.
  - d) El Instituto de Mayores y Servicios Sociales minoró, indebidamente, a las Comunidades Autónomas un importe de 9.891.863 euros, como consecuencia de un total de 6.631 expedientes que presentaban un importe acumulado negativo en este concepto, provocando un déficit de financiación en dichas Comunidades Autónomas por el mencionado importe.
  - e) El Instituto de Mayores y Servicios Sociales abonó de forma indebida un total de 20.089.572 euros, como consecuencia de 3.115 expedientes cuyo importe total liquidado, desde el 23 de abril de 2007 hasta la nómina correspondiente al mes de abril de 2011, era superior al máximo establecido legalmente para cada beneficiario en Grado III, nivel 2 (12.604 euros).
3. A 31 de diciembre de 2010, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales no tenía reconocido en sus estados contables un importe total de 65.938.045 euros, derivados del aplazamiento y periodificación del abono del nivel mínimo de protección garantizado a las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la modificación introducida por la Disposición adicional 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 39/2006 (Epígrafe III.4.2).
4. 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 sólo había imputado a su presupuesto de gastos y abonado a la Tesorería 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

---

<sup>32</sup> En el trámite de alegaciones, el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que, a la fecha actual, un total de 2.809 expedientes ya se encuentran dados de baja en la aplicación informática del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y, con respecto al resto, se está analizando la información remitida por este Tribunal y, en el supuesto de que se detecten personas realmente ya fallecidas, se procederá a reintegrar las cantidades que, en su caso, se hubieran abonado de forma incorrecta en concepto de nivel mínimo de protección.



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 (Epígrafe III.4.5)<sup>33</sup>.

5. Existe una falta de homogeneidad, entre las diferentes Comunidades Autónomas, en la regulación del denominado nivel adicional de protección que, si bien no supone un incumplimiento legal, este Tribunal de Cuentas considera que un derecho subjetivo y universal, como es el reconocido a la situación de dependencia, no debería generar situaciones diferentes en función de la Comunidad Autónoma de residencia de sus beneficiarios (Epígrafe III.4.4).
6. Asimismo, existen importantes diferencias y falta de homogeneidad, entre las distintas Comunidades Autónomas, en la aplicación de la participación efectiva de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, ya que en algunas Comunidades Autónomas el patrimonio del solicitante no se tiene en consideración a efectos del cálculo de la citada capacidad económica y, en otras Comunidades Autónomas, no se tiene en consideración la totalidad de las rentas percibidas por los solicitantes.

Esta falta de homogeneidad en el cálculo de la capacidad económica y determinación de la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, 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 39/2006, al generar reconocimientos de derechos diferentes ante situaciones de dependencia idénticas, en función del territorio de residencia de los solicitantes (Epígrafe III.4.6).

#### **IV.1.5.- Conclusiones relativas a las aportaciones financieras de cada Administración Pública al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**

1. Las aportaciones financieras efectuadas durante el ejercicio 2010 y certificadas por cada una de las seis Comunidades Autónomas fiscalizadas, para la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, no fueron inferiores a las aportaciones realizadas por la Administración General del Estado, a través del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, cumpliendo lo preceptuado en el artículo 32.3 de la Ley 39/2006, aun considerando las deficiencias observadas en las aportaciones financieras derivadas del nivel mínimo de protección, si bien es necesario poner de manifiesto la falta de identificación, en los presupuestos de gastos de estas Comunidades Autónomas, de la totalidad de los créditos destinados a financiar las prestaciones derivadas de la situación de dependencia, circunstancia que después de seis años de publicarse el citado texto legal debería haberse solventado.

No obstante, esta financiación fue muy dispar, ya que mientras las Comunidades Autónomas de Canarias, Principado de Asturias y Andalucía superaron en escaso porcentaje a la financiación de la Administración General del Estado, con un 50,03%, 50,87% y 56,63%, respectivamente, las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña y Valenciana superaron este porcentaje de

---

<sup>33</sup> En el trámite de alegaciones, el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que, con el fin de subsanar las incidencias observadas por este Tribunal, dicha Entidad Gestora procederá, al cierre del ejercicio 2012, al registro contable del importe de las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto de gastos por cuotas de Seguridad Social de cuidadores no profesionales, quedando así reflejado dicho gasto en la cuenta del resultado económico-patrimonial, recogiendo asimismo, en la contabilidad financiera, el correspondiente acreedor no presupuestario.

financiación al Sistema de forma más amplia, con el 72,83%, 71,38% y 68,84%, respectivamente (Epígrafe III.5.1).

2. 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 (Epígrafe III.5.2).

## **IV.2.- RECOMENDACIONES**

### **IV.2.1.- Dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social**

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 (Epígrafe III.2.2)<sup>34</sup>.

### **IV.2.2.- Dirigidas al Instituto de Mayores y Servicios Sociales**

1. 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

---

<sup>34</sup> En el trámite de alegaciones, el Director del Gabinete Técnico de la Ministra de Empleo y Seguridad Social comunica que en breve ese Ministerio impulsará la modificación del Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, actualizando el listado de prestaciones con el fin de incluir los tres tipos de prestaciones económicas reguladas en la Ley 39/2006.

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 (Epígrafe III.3.3).

2. 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 (Epígrafe III.3.4).
3. 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 (Epígrafe III.4.2).
4. 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 (Epígrafe III.4.5)<sup>35</sup>.
5. 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 (Epígrafe III.5.2).<sup>36</sup>
6. 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

---

<sup>35</sup> En el trámite de alegaciones, el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que en el presupuesto de gastos del Instituto aprobado para el ejercicio 2013 se ha consignado una partida de 1.034.000.000 de euros, con el fin de imputar en dicho ejercicio la totalidad de las obligaciones pendientes de ejercicios anteriores por este concepto y proceder a su abono a la Tesorería General de la Seguridad Social.

<sup>36</sup> En el trámite de alegaciones, el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que por parte de dicho Instituto se han iniciado los procedimientos de reintegro oportunos, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal de Cuentas en el presente Informe.

julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (Epígrafe III.3.2)<sup>37</sup>.

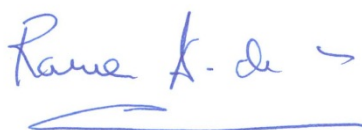
Asimismo, debería proceder a analizar las causas que han provocado las incidencias observadas en la aplicación informática del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y, en el supuesto de ser imputables a la empresa adjudicataria de su desarrollo y mantenimiento, ejercitar el derecho reconocido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

#### IV.2.3.- Dirigidas a las Comunidades Autónomas

1. 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 (Epígrafe III.1.2).
2. 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 (Epígrafe III.4.2).

Madrid, 21 de marzo de 2013

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

---

<sup>37</sup> En el trámite de alegaciones, el Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales manifiesta que por parte de dicha Entidad Gestora se están adoptando las medidas oportunas para corregir, en futuras contrataciones, las circunstancias expuestas por el Tribunal de Cuentas, a efectos de prevenir la posibilidad de incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

**ANEXO**



**RESPONSABLES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES COMPETENTES EN LA GESTIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY 39/2006**

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	NOMBRE	CARGO	ALEGACIONES RECIBIDAS
	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . ANA MATO ADROVER	MINISTRA DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	FORMULA ALEGACIONES
	EXCMO. SR. D. JUAN MANUEL MORENO BONILLA	SECRETARIO DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	FORMULA ALEGACIONES
	ILMO. SR. D. CESAR ANTÓN BELTRÁN	DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (IMSERSO)	FORMULA ALEGACIONES
	SRA. D <sup>a</sup> . LEIRE PAJÍN IRAOLA	EX-MINISTRA DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES
	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . TRINIDAD JIMÉNEZ GARCÍA-HERRERA	EX- MINISTRA DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL	FORMULA ALEGACIONES
	SR. D. FRANCISCO MOZA ZAPATERO	EX-SECRETARIO GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL	NO FORMULA ALEGACIONES
	SRA. D <sup>a</sup> . ISABEL MARÍA MARTÍNEZ LOZANO	EX-SECRETARIA GENERAL DE POLÍTICA SOCIAL Y CONSUMO	NO FORMULA ALEGACIONES
	SRA. D <sup>a</sup> . PURIFICACIÓN CAUSAPIÉ LOPESINO	EX-DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES	FORMULA ALEGACIONES
	SRA. D <sup>a</sup> . PILAR RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ	EX-DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES
SRA. D <sup>a</sup> . NATIVIDAD ENJUTO GARCÍA	EX-DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES	

	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>ALEGACIONES RECIBIDAS</b>
<b>MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>EXCMA.SRA. D<sup>a</sup>. MARÍA FÁTIMA BÁÑEZ GARCÍA</b>	MINISTRA DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	<b>FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMO. SR. D. TOMÁS BURGOS GALLEGO</b>	SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>ILMA. SRA. D<sup>a</sup>. MARÍA EUGENIA MARTÍN MENDIZÁBAL</b>	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	<b>FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>ILMO. SR. D. FRANCISCO GÓMEZ FERREIRO</b>	DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMO. SR. D. VALERIANO GÓMEZ SÁNCHEZ</b>	EX-MINISTRO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMO. SR. D. CELESTINO CORBACHO CHAVES</b>	EX-MINISTRO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>SR. D. OCTAVIO JOSÉ GRANADO MARTÍNEZ</b>	EX-SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>SR. D. JOSÉ ANTONIO PANIZO ROBLES</b>	EX-DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>SR. D. FRANCISCO JAVIER AIBAR BERNAD</b>	EX-DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>



**RESPONSABLES DE LAS CONSEJERIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMPETENTES EN LA GESTIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY 39/2006**

NOMBRE		CARGO	ALEGACIONES RECIBIDAS
CC.AA DE ANDALUCÍA	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . MARÍA JESÚS MONTERO CUADRADO	CONSEJERA DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	FORMULA ALEGACIONES
	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . MICAELA NAVARRO GARZÓN	EX-CONSEJERA PARA LA IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIA	FORMULA ALEGACIONES
CC.AA. DE ARAGÓN	EXCMO. SR. D. RICARDO OLIVÁN BELLOSTA	CONSEJERO DE SANIDAD, BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA	FORMULA ALEGACIONES
	SR. D. MIGUEL FERRER GÓRRIZ	EX-CONSEJERO SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA	NO FORMULA ALEGACIONES
CC.AA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . ESTHER DÍAZ GARCÍA	CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL Y VIVIENDA	FORMULA ALEGACIONES
	SRA. D <sup>a</sup> . PALOMA MENÉNDEZ PRADO	EX-CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL E IGUALDAD	NO FORMULA ALEGACIONES
	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . NOEMÍ MARTÍN GONZÁLEZ	EX-CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL Y VIVIENDA	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES

NOMBRE		CARGO	ALEGACIONES RECIBIDAS
CC.AA. DE LAS ILLES BALEARS	EXCMO. SR. D. MARTÍ SANSALONI OLIVER	CONSEJERO DE SALUD, FAMILIA Y BIENESTAR SOCIAL	NO FORMULA ALEGACIONES
	SR. D. ANTONI MESQUIDA FERRANDO	EX-CONSEJERO DE SALUD, FAMILIA Y BIENESTAR SOCIAL	NO FORMULA ALEGACIONES
	SRA. D <sup>a</sup> . CARMEN CASTRO GANDASEGUI	EX-CONSEJERA DE SALUD, FAMILIA Y BIENESTAR SOCIAL.	NO FORMULA ALEGACIONES
	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . JOSEFINA SANTIAGO RODRÍGUEZ	EX-CONSEJERA DE ASUNTOS SOCIALES, PROMOCIÓN E INMIGRACIÓN	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES
CC.AA. DE CANARIAS	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . INÉS NIEVES ROJAS DE LEÓN	CONSEJERA DE CULTURA, DEPORTES, POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA	NO FORMULA ALEGACIONES
CC.AA. DE CANTABRIA	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . MARÍA JOSÉ SÁENZ DE BURUAGA	CONSEJERA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	FORMULA ALEGACIONES
	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . MARÍA DOLORES GOROSTIAGA SAIZ	EX-CONSEJERA DE EMPLEO Y BIENESTAR SOCIAL	NO FORMULA ALEGACIONES
CC.AA DE CASTILLA-LA MANCHA	EXCMO. SR. D. JOSÉ IGNACIO ECHÁNIZ SALGADO	CONSEJERO DE SANIDAD Y ASUNTOS SOCIALES	FORMULA ALEGACIONES
	D. FERNANDO LAMATA COTANDA	EX-CONSEJERO DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	FORMULA ALEGACIONES

NOMBRE		CARGO	ALEGACIONES RECIBIDAS
CC-AA. DE CASTILLA Y LEÓN	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . MILAGROS MARCOS ORTEGA	CONSEJERA DE FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	FORMULA ALEGACIONES
	ILMO. SR. D. CÉSAR ANTÓN BELTRÁN	EX-CONSEJERO DE FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES
CC-AA. DE CATALUÑA	EXCMO. SR. D. JOSEP LLUÍS CLERIES I GONZÁLEZ	CONSEJERO DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA	FORMULA ALEGACIONES
	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . CARMEN CAPDEVILA I PALAU	EX-CONSEJERA DE ACCIÓN SOCIAL Y CIUDADANIA	NO FORMULA ALEGACIONES
CC-AA DE EXTREMADURA	EXCMO. SR. D. LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ CARRÓN	CONSEJERO DE SALUD Y POLÍTICA SOCIAL	FORMULA ALEGACIONES
	SR. D. FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ PERIANES	EX-CONSEJERO DE SALUD Y POLÍTICA SOCIAL	NO FORMULA ALEGACIONES
	SRA. D <sup>a</sup> . JERÓNIMA SAYAGUÉS PRIETO	EX-CONSEJERA DE SALUD Y POLÍTICA SOCIAL	NO FORMULA ALEGACIONES
	SRA. D <sup>a</sup> . MARÍA JESÚS MEJUTO CARRIL	EX-CONSEJERA DE SANIDAD Y DEPENDENCIA	EX-CONSEJERA DE SANIDAD Y DEPENDENCIA
CC-AA. DE GALICIA	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . BEATRIZ MATO OTERO	CONSEJERA DE TRABAJO Y BENESTAR	FORMULA ALEGACIONES
	D. ANXO MANUEL QUINTANA GONZÁLEZ	EX-VICEPRESIDENTE DE IGUALDAD Y DE BIENESTAR	NO FORMULA ALEGACIONES
CC-AA0. DE LA RIOJA	EXCMO. SR. D. JOSE IGNACIO NIETO GARCIA	CONSEJERO DE SALUD Y SERVICIOS SOCIALES	FORMULA ALEGACIONES
	D <sup>a</sup> . SAGRARIO LOZA SIERRA	EX-CONSEJERA DE SERVICIOS SOCIALES	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES
NOMBRE		CARGO	ALEGACIONES RECIBIDAS
COMUNIDAD DE MADRID	EXCMO. SR. D. JESÚS FERMOSEL DÍAZ	CONSEJERO DE ASUNTOS SOCIALES	FORMULA ALEGACIONES
	EXCMO. SR. D. SALVADOR VICTORIA BOLÍVAR	EX-CONSEJERO DE ASUNTOS SOCIALES	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES
	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . ENGRACIA HIDALGO TENA	EX-CONSEJERA DE FAMILIA Y ASUNTOS SOCIALES	REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES
CC-AA. DE LA REGIÓN DE MURCIA	EXCMA. SRA. D <sup>a</sup> . MARÍA ÁNGELES PALACIOS	CONSEJERA DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL	FORMULA ALEGACIONES

	<b>SÁNCHEZ</b>		
	<b>ILMO. SR. D. JOAQUÍN BASCUÑANA GARCÍA</b>	EX-CONSEJERO DE POLÍTICA SOCIAL, MUJER E INMIGRACIÓN	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>
<b>COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA</b>	<b>EXCMO. SR. D. ÍÑIGO ALLI MARTÍNEZ</b>	CONSEJERO DE POLÍTICAS SOCIALES	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>D. JESÚS PEJENAUTE GRÁVALOS</b>	EX-CONSEJERO DE POLÍTICAS SOCIALES	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>Dª. ELENA TORRES MIRANDA</b>	EX-CONSEJERA DE POLÍTICA SOCIAL, IGUALDAD, DEPORTE Y JUVENTUD	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>ILMA. SRA. Dª. MARÍA ISABEL GARCÍA MALO</b>	EX-CONSEJERA DE ASUNTOS SOCIALES, FAMILIA, JUVENTUD Y DEPORTE	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>

	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>ALEGACIONES RECIBIDAS</b>
<b>CC. AA. DEL PAIS VASCO</b>	<b>EXCMA. SRA. D<sup>a</sup>. MARÍA GEMMA ARÁNZAZU ZABALETA ARETA</b>	CONSEJERA DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>D. JAVIER MADRAZO LAVÍN</b>	EX-CONSEJERO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMO. SR. D. JOSÉ LUIS BILBAO EGUREN</b>	DIPUTADO GENERAL DE VIZCAYA	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMO. SR. D. MARTÍN GARITANO LARRAÑAGA</b>	DIPUTADO GENERAL DE GUIPÚZCOA	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMO. SR. D. MARKEL OLANO ARRESE</b>	EX-DIPUTADO GENERAL DE GUIPÚZCOA	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMO. SR. D. JAVIER DE ANDRÉS GUERRA</b>	DIPUTADO GENERALES DE ÁLAVA	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMO. SR. D. XABIER AGUIRRE LOPEZ</b>	EX-DIPUTADO GENERAL DE ALAVA	<b>REMITE ESCRITO MANIFESTANDO QUE NO FORMULA ALEGACIONES</b>
<b>COMUNITAT VALENCIANA</b>	<b>EXCMO. SR. D JORGE CABRÉ RICO</b>	CONSEJERO DE JUSTICIA Y BIENESTAR SOCIAL	<b>FORMULA ALEGACIONES</b>
	<b>EXCMA. SRA. D<sup>a</sup>. ANGÉLICA GEMMA SUCH RONDA</b>	EX-CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL	<b>NO FORMULA ALEGACIONES</b>