

CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**FISCALIZACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN
MATERIA DE DEPENDENCIA EN COLABORACIÓN
CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2019

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	8
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	8
I.2. MARCO JURÍDICO	9
I.2.1. NORMATIVA ESTATAL.....	9
I.2.2. NORMATIVA AUTONÓMICA	15
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	19
II.1. OBJETIVOS	19
II.2. ALCANCE.....	19
II.2.1. SUBJETIVO	19
II.2.2. TEMPORAL	21
II.2.3. OBJETIVO.....	21
II.3. LIMITACIONES	24
II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	24
III. CONCLUSIONES	25
III.1. ASPECTOS NORMATIVOS.....	25
III.2. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA.....	27
III.3. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA	30
III.4. CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA.....	32
IV. RECOMENDACIONES	35
V. OPINIÓN	37
VI. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	38
VI.1. ASPECTOS NORMATIVOS	38
VI.1.1. NORMATIVA ESTATAL LEGAL Y REGLAMENTARIA Y ACUERDOS DEL CONSEJO TERRITORIAL Y LA GARANTÍA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD	45
VI.1.2. NORMATIVA AUTONÓMICA	46
VI.1.3. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA	51
VI.1.4. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE COMPATIBILIDADES Y DE LAS INTENSIDADES DE LOS SERVICIOS	54

VI.1.5. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA Y LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DEL BENEFICIARIO EN EL COSTE DE LOS SERVICIOS.....	57
VI.1.6. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	62
VI.2. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN.....	66
VI.2.1. MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES. COMUNIDAD Y EELL	66
VI.2.2. PLANTILLAS DE PERSONAL CON FUNCIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LA DEPENDENCIA ...	70
VI.2.3. COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD Y EL SISAAD	73
VI.2.4. CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN LA LAPAD Y EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA	81
VI.2.5. FALLECIMIENTO DE BENEFICIARIOS DEL SISTEMA.....	93
VI.2.6. REVISIONES DE LAS VALORACIONES DE LAS PERSONAS ENTRE CERO Y TRES AÑOS	95
VI.2.7. OTRA INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN: PLAZAS, REGISTRO DE PRESTACIONES Y TARJETA SOCIAL UNIVERSAL	95
VI.2.8. ACCIONES DE APOYO A LOS CNP.....	97
VI.3. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA	100
VI.3.1. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA EN LA LAPAD.....	100
VI.3.2. FINANCIACIÓN DEL SAAD POR PARTE DE LA AGE DE CONFORMIDAD CON LAPAD.....	103
VI.3.3. FINANCIACIÓN DEL SAAD POR LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN CONFORME A LAPAD.....	120
VI.3.4. FINANCIACIÓN POR LA COMUNIDAD DE LOS SERVICIOS DEL SAAD PRESTADOS POR LAS EELL	124
VI.3.5. FINANCIACIÓN DEL SAAD POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS	126
VI.3.6. FINANCIACIÓN DE LA DEPENDENCIA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN	131
VI.3.7. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA	136
VI.4. CONTROL DEL SISTEMA DE LA DEPENDENCIA.....	141

VI.4.1. ACTUACIONES DE CONTROL PRESUPUESTARIO Y CONTABLE.....	141
VI.4.2. CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS PRESTACIONES	156
VI.4.3. REVISIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL.....	168
ÍNDICE DE CUADROS	170
ÍNDICE DE GRÁFICOS	175

SIGLAS Y ABREVIATURAS

€	Euros.
AAPP	Administraciones Públicas.
AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
AGE	Administración General del Estado.
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
EELL	Corporaciones Locales.
CEAS	Centros de Acción Social.
CEB	Capacidad económica del beneficiario.
CES	Consejo Económico y Social.
CNP	Cuidadores No Profesionales.
CODINT	Código de Identificación Personal en la Comunidad de Castilla y León.
CT	Consejo Territorial.
CTPE	Comité Técnico Permanente de Evaluación.
DNI	Documento Nacional de Identidad.
FGSPF	Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
H	Coefficiente corrector con valor inferior a 1, hasta el 31 de diciembre de 2018; y con valor igual a 1 a partir de esa fecha.
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INSS	Instituto Nacional de Servicios sociales.
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
ISSAI	Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
ITE	Ingresos Tributarios del Estado.
JCyL	Junta de Castilla y León.
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado.
MISSM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
N.º, n.º	Número.
NIE	Número de Identidad Extranjero.
NIF	Número de Identificación Fiscal.
OCEX	Órganos de Control Externo Autonómicos.
PEAP	Prestación económica de asistencia personal.
PECEF	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
PEVS	Prestación económica vinculada a la prestación de servicios.
PGE	Presupuesto Generales del Estado.
PIA	Programa Individual de Atención.
RD	Real Decreto.
RDL	Real Decreto Ley.
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
SAUSS	Sistema de Acceso Unificado de los Servicios Sociales.
SFA	Sistema de Financiación Autonómico.
SIRCyL	Servicio Integrado e Registro de Castilla y León.
SISAAD	Sistema de Información del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.

W Es un indicador para el cálculo de las prestaciones económicas cuyo valor es el mayor entre el IPREM y el señalado en el anexo I de la Orden FAM vigente en el momento del cálculo de la prestación.

Las siglas correspondientes a la normativa utilizada se encuentran incluidas en el Apartado I.2. Marco Jurídico.

NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA

Se ha efectuado un redondeo para no mostrar los decimales, excepto en los datos expresados en porcentajes que figuran con uno o dos decimales en virtud del grado de detalle que se requiera en cada caso; los datos representan el redondeo de cada valor exacto y no la suma de los datos redondeados.

Todos los gráficos y cuadros incluidos en el presente Informe, son de elaboración propia, y se han creado a partir de la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales dependiente de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda y por el IMSERSO.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

Conforme a lo preceptuado en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, corresponde al Consejo la fiscalización externa de la gestión económico financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León.

El artículo 2.1 b) de la Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, señala que está incluida dentro del ámbito subjetivo de fiscalización de esta institución la Administración General de la Comunidad Autónoma. Por su parte, el apartado 2º del artículo 3 de la misma Ley, reconoce la iniciativa fiscalizadora del Consejo por medio de las fiscalizaciones especiales.

Esta fiscalización tiene como antecedentes dos Informes del Tribunal de Cuentas: el “Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de marzo de 2013; y el “Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de mayo de 2014. Estos Informes dieron lugar a las Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, el 10 de octubre de 2017, que entre otros aspectos instaron al Tribunal de Cuentas a incluir en el programa de fiscalización de esa institución, para los ejercicios 2017 y 2018, el control de las ayudas a la dependencia y el seguimiento del cumplimiento de la Ley 39/2006.

Ulteriormente en la reunión de la Comisión de Coordinación en el ámbito autonómico del Tribunal de Cuentas y los OCEX, que tuvo lugar el 24 de octubre de 2018, se convino en la necesidad de acometer, entre otras fiscalizaciones a realizar de forma coordinada, las actuaciones oportunas en relación con la situación actual respecto de la aplicación de la Ley de Dependencia por parte de las CCAA. En esta reunión se manifestó la voluntad del Consejo de Cuentas de participar en esta fiscalización conjunta del Tribunal de Cuentas con los OCEX.

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 20 de diciembre de 2018, el Programa anual de fiscalizaciones correspondiente al año 2019, en el que se incluye la Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el "Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley

39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia".

Con base a todos estos antecedentes, en el Plan anual de fiscalizaciones para 2019 del Consejo de Cuentas, aprobado por la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes en su reunión de 7 de marzo de 2019 (BOCyL n.º 54 de 19 de marzo), se incluyó una fiscalización especial sobre la aplicación de la normativa en materia de dependencia en colaboración con el Tribunal de Cuentas.

El Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 25 de julio de 2019, adoptó el Acuerdo 58/2019, por el que se aprobaron las Directrices Técnicas correspondientes a los trabajos de esa fiscalización especial.

Esta actuación fiscalizadora se enmarca en la puesta en práctica del Plan Estratégico 2019-2022 aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León mediante Acuerdo 50/2019 de 4 de julio de 2019, contribuyendo a la consecución del objetivo específico II.2 “Acercar las fiscalizaciones incluidas en el plan de fiscalización a las inquietudes sociales y mejorar la eficacia de las recomendaciones” y de la medida número 6 “Intensificación de la coordinación con el Tribunal de Cuentas y con el resto de los órganos autonómicos de control externo en el ejercicio de actuaciones fiscalizadoras y en el establecimiento de criterios, herramientas y técnicas comunes de fiscalización”.

I.2. MARCO JURÍDICO

La legislación que resulta más relevante, a los efectos del objeto de este Informe se sintetiza, fundamentalmente, en las siguientes disposiciones:

I.2.1. NORMATIVA ESTATAL

- Ley Orgánica, de 29 de diciembre de 1978, Constitución Española.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
- Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

- Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.
- Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD).
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS).
- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.
- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.
- Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

- Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.
- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.
- 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.
- 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 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- 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-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.
- Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

- Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.
- Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas.
- Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.
- Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
- Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
- 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 7/2008, de 11 de enero, 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 2008.
- Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, 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 2009.

- Real Decreto 74/2009, de 30 de enero, 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 2009.
- 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 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- 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 569/2011, de 20 de abril, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2011.
- 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, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011.

- Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 291/2015, de 17 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.
- Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social.
- Orden TAS/1459/2007, de 25 mayo, por la que se establece el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal.
- Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre, por la que se modifica la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social.
- Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta

y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

- Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Acuerdos adoptados por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD.

I.2.2. NORMATIVA AUTONÓMICA

- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.
- Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales.
- Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras.
- Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.
- Ley 14/2002, de 25 de julio, de protección a la infancia.
- Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León.
- Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León.
- Ley 1/2006, de 6 de abril Ley de Mediación Familiar de Castilla y León.
- Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León.
- Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Apoyo a las Familias de Castilla y León.
- Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la Violencia de Género en Castilla y León.

- Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León.
- Ley 1/2011, de 1 de marzo, de Evaluación del Impacto de Género en Castilla y León.
- Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en Castilla y León.
- Ley 4/2018 de 2 de julio de ordenación y funcionamiento de la red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León.
- Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.
- Decreto 82/1994, de 7 de abril, por el que se regula la actividad recaudatoria de la Administración de la Comunidad.
- Decreto 12/1997, de 30 de enero, por el que se regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en Centros de Servicios Sociales para personas mayores y personas discapacitadas.
- Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales.
- Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regula la prestación social básica de la ayuda a domicilio en Castilla y León.
- Decreto 61/2000, de 23 de marzo, por el que se regula el reintegro de cantidades abonadas en concepto de subvención y ayuda por la Administración General e Institucional de la Comunidad.
- Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en los centros residenciales para personas mayores, dependientes de la administración de la comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos.
- Decreto 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos.

- Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León.
- Decreto 53/2010, de 2 de diciembre, de coordinación interadministrativa en la Atención Temprana en Castilla y León.
- Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los Servicios Sociales.
- Decreto 33/2014, de 31 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.
- Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León.
- Decreto 3/2016, de 4 de febrero, por el que se regula la acreditación de centros y unidades de convivencia para la atención a personas mayores en Castilla y León.
- Decreto 14/2017, de 27 de julio, de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores en Castilla y León.
- Decreto 18/2019, de 23 de mayo, por el que se modifica el Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los servicios sociales.
- Orden FAM/824/2007 de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.
- Orden FAM/1056/2007, de 31 de mayo, por la que se regulan los baremos para la valoración de solicitudes de ingreso y de traslados en centros residenciales y en unidades de estancias diurnas para personas mayores dependientes.
- Orden FAM/1057/2007, de 31 de mayo, por la que se regula el baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a la Prestación Social Básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León.
- Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.

- Orden FAM/92/2014, de 12 de febrero, por la que se modifica la Orden FAM/644/2012, de 30 de junio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.
- Orden FAM/2/2015, de 7 de enero, por la que se establece el procedimiento de acreditación de los servicios de Promoción de la Autonomía Personal en Castilla y León.
- Orden FAM/219/2017, de 20 de marzo, por la que se regula la acreditación de Servicio de Ayuda a Domicilio en Castilla y León.
- Orden FAM/628/2017, de 19 de julio, por la que se crea el fichero de datos de carácter personal denominado “Registro único de personas usuarias del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública de Castilla y León” y se suprimen determinados ficheros de datos de carácter personal.
- Orden EYH/629/2017, de 25 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2018.
- Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.
- Orden FAM/4/2019, de 8 de enero, por la que se actualiza el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León y se publicita el resultado de la evaluación del funcionamiento de las prestaciones sociales en Castilla y León.
- Orden FAM/423/2019, de 16 de abril, por la que se determina el contenido de la prestación pública de teleasistencia en Castilla y León.
- Orden FAM/1210/2019, de 29 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

II.1. OBJETIVOS

El propósito de este trabajo, de conformidad con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el 25 de julio de 2019, ha sido la realización de una fiscalización de cumplimiento sobre la aplicación de la normativa en materia de dependencia, todo ello en el marco de la colaboración pactada con el Tribunal de Cuentas. De acuerdo con esas Directrices Técnicas, los objetivos específicos de la fiscalización han sido los siguientes:

- Verificar la adecuación y eficiencia de los recursos públicos aplicados a la consecución de los objetivos previstos en la LAPAD, con la necesaria implicación y participación de las AAPP en el sistema creado a tal fin, de acuerdo con sus respectivas competencias.
- Comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el “Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CCAA para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, emitido por el Tribunal de Cuentas, y en “la Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas relativa a dicho Informe”, así como de la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas a dar cumplimiento a dichas recomendaciones y resolución.

Las actuaciones efectuadas se han encuadrado en la conocida como fiscalización horizontal, con un procedimiento análogo a las anteriores fiscalizaciones de este tipo ya realizadas en colaboración con el Tribunal de Cuentas y otros OCEX.

II.2. ALCANCE

II.2.1. SUBJETIVO

La Comunidad Autónoma de Castilla y León posee un modelo organizativo descentralizado en la gestión de sistema de atención a las personas en situación de dependencia, de forma que, además de la Comunidad de Castilla y León, también participan en el sistema los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales. Así, las Entidades Locales son impulsoras de muchos expedientes, y también gestoras públicas de los servicios de prevención y promoción de la autonomía, teleasistencia y ayuda a domicilio, así como titulares de algunos centros de día/noche y de residencias.

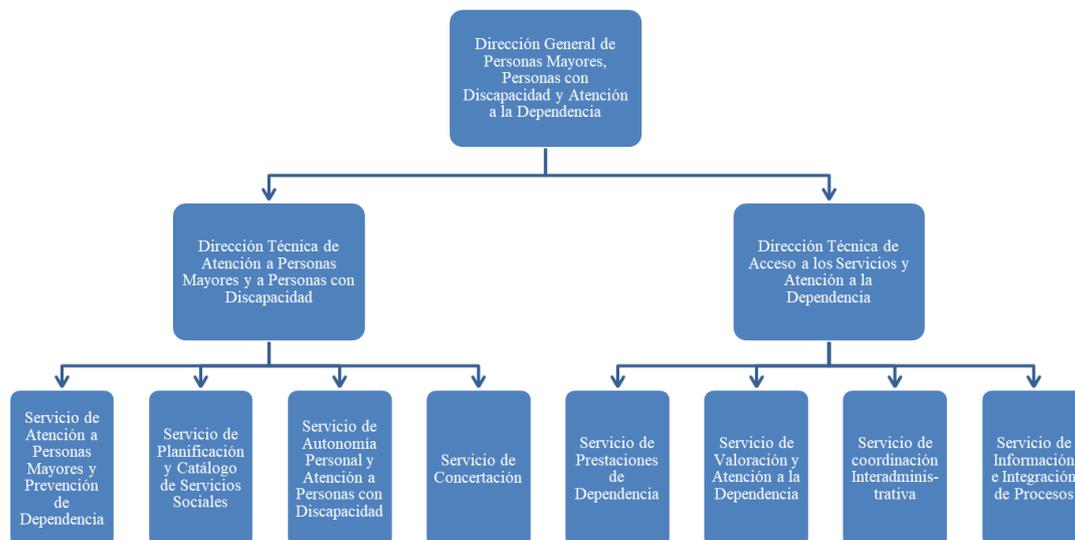
Debido a la gran cantidad de AAPP que participan en la gestión del SAAD, el ámbito subjetivo de la fiscalización realizada se ha focalizado fundamentalmente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en cuanto administración competente en la

gestión de las prestaciones de atención a la dependencia, las cuales se prestan a través de la oferta pública de su red de Servicios Sociales mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados, y ello tanto en calidad de poder público integrado en el marco del SAAD, como por las competencias derivadas del ámbito propio previsto en la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente artículo 11.1 de la LAPAD.

Dentro de la Comunidad Autónoma, el desarrollo de las funciones previstas en la LAPAD, dentro del marco competencial estatutario, se desarrollan por la Gerencia de Servicios Sociales. La Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales, establece que esta es un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, al que le corresponde la administración y gestión de los centros, servicios y programas sociales que le encomiende la Junta de Castilla y León. La Gerencia de Servicios Sociales está adscrita a la Consejería competente en materia de servicios sociales, que actualmente es la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Así, conforme al Decreto 33/2014, de 31 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (artículo 2.2) se adscribe a la misma la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, como organismo autónomo que desarrolla las competencias que su Ley de creación le encomienda.

De acuerdo con el artículo 20 del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales y la Orden FAM/1210/2019, de 29 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, bajo la superior dirección del Gerente de Servicios Sociales, para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas, se incluye en su estructura la Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia de la que dependen los órganos que figuran en el gráfico siguiente.

Gráfico n.º 1. Organigrama correspondiente a la Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia



II.2.2. TEMPORAL

El ámbito temporal de la fiscalización se ha referido al ejercicio 2018 y en muchas cuestiones concretas al 2019. No obstante se han tenido en cuenta toda aquella documentación, hechos y actuaciones que, siendo anteriores o posteriores a dichos ejercicios, se ha estimado conveniente y oportuno para poder dar cumplimiento a los objetivos fijados en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

II.2.3. OBJETIVO

Para dar cumplimiento a los objetivos de la fiscalización, se identificaron las siguientes áreas de trabajo: aspectos normativos, gestión de las prestaciones de dependencia, financiación del sistema y control de las prestaciones de dependencia.

En el área de aspectos normativos, las actuaciones fiscalizadoras han ido dirigidas a comprobar en la normativa de Castilla y León la situación actual en términos de transparencia y de accesibilidad del derecho subjetivo del beneficiario regulado en la LAPAD. Igualmente se ha tratado de verificar si el desarrollo normativo autonómico ha seguido los postulados generales de la ley estatal y demás normas y acuerdos de desarrollo, especialmente en el nivel mínimo asegurado y si ha generado importantes diferencias entre la Comunidad Autónoma y otras en la calidad de la atención que se presta a los beneficiarios en las prestaciones del sistema, en cuestiones como el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, en el tiempo de acceso a las prestaciones, en la cartera y coste de los servicios ofertados e, incluso, en los criterios empleados para determinar la participación económica de los interesados. Asimismo se ha analizado el grado de dispersión de la normativa estatal y autonómica reguladora de la materia.

En el área de gestión de las prestaciones, las actuaciones fiscalizadoras han ido dirigidas a verificar el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa estatal y autonómica, a analizar la colaboración de la Comunidad Autónoma con el SISAAD, tanto en la actualización permanente de datos como en la formación del expediente electrónico y el número de identificación personal. Se ha analizado la evolución de las plantillas de personal y de la oferta de plazas para las prestaciones de servicios residenciales y de centros de día. También se han analizado si los programas formativos previstos en los artículos 18.4 y 36 de la LAPAD para los cuidadores no profesionales coadyuvan de forma eficaz, mediante su adecuada cualificación profesional al fomento del empleo en el marco de los servicios de atención a la dependencia.

En el área de financiación del sistema, se ha realizado un estudio conjunto de las distintas fuentes de financiación de la atención a la dependencia, tanto públicas como privadas, previstas en la LAPAD. Se han examinado las aportaciones de la AGE para la cobertura del nivel de protección mínimo y del nivel acordado y las cuotas de seguridad social de los CNP. Igualmente se han analizado las aportaciones autonómicas realizadas para igualar la aportación estatal a través del nivel de protección mínimo y acordado y las ejecutadas a través del nivel potestativo adicional de protección del artículo 11.2 de la LAPAD, y se ha efectuado una valoración general del sistema de certificación de la actividad realizada por las CCAA implantado por el Real Decreto 1050/2013. También se ha comprobado las aportaciones de los beneficiarios en su participación en el coste de los servicios. Se ha analizado igualmente la financiación otorgada por la Comunidad Autónoma a las EELL por su participación en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia. Asimismo, se han estudiado los recursos adicionales integrados en el Sistema de financiación de las CCAA en atención a parámetros vinculados con la dependencia de acuerdo con la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. En el marco del sistema mixto y dual de financiación actualmente existente se ha hecho finalmente una valoración sobre su sostenibilidad en el marco de una futura reforma del Sistema de financiación autonómico.

Finalmente en el área de control de las prestaciones de dependencia, la fiscalización se ha dividido en tres subáreas: las actuaciones de control presupuestario y contable, el control administrativo de las prestaciones y las revisiones en vía administrativa y jurisdiccional.

En la subárea de control presupuestario y contable, el objetivo perseguido ha sido verificar y analizar el control contable de todos los gastos destinados a la atención de la dependencia, así como la existencia de programas o aplicaciones presupuestarias específicas y diferenciadas del resto de los gastos sociales, en las que se recojan los créditos destinados a la financiación de los servicios y prestaciones económicas previstas en la LAPAD. Asimismo, se ha estudiado la razonabilidad o no de adoptar los procedimientos contables necesarios para asegurar el control contable de los gastos

destinados a la atención a la dependencia, en su calidad de gastos con financiación afectada.

En la subárea de control administrativo de las prestaciones se ha verificado la actuación desplegada por la Comunidad Autónoma de Castilla y León respecto de los siguientes aspectos:

- Control en los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones de dependencia y en particular el control de vivencia de los beneficiarios, implantando controles propios que puedan anticiparse a los efectuados por el IMSERSO.
- Actuaciones de evaluación periódica del “funcionamiento del sistema en su territorio respectivo”.
- Actuaciones de inspección y control de calidad de los centros y servicios de acción social.
- Diligencia en la incoación de los expedientes de reintegro en los casos de abonos indebidos.

Finalmente, en el subárea de revisiones en vía administrativa y jurisdiccional, con el fin de conocer el grado de litigiosidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se han analizado los recursos administrativos y contencioso-administrativos tramitados así como el objeto de los recursos y los tiempos medios de resolución.

La adecuada comprensión de este Informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

Los trabajos de fiscalización se han realizado de acuerdo con lo dispuesto en las ISSAI-ES (Nivel III), aprobadas por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas de Control Externo de 16 de junio de 2014 y ordenada su aplicación por el Acuerdo 64/2014 del Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León. Al ser una fiscalización de cumplimiento, se ha tenido en especial consideración la ISSAI-ES 400 “Principios Fundamentales de la Fiscalización de Cumplimiento”. Supletoriamente se han aplicado los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, elaborados y aprobados por la Comisión de Coordinación de los OCEX.

Los trabajos de campo necesarios para la emisión del presente Informe concluyeron el 19 de mayo de 2020.

II.3. LIMITACIONES

En la realización de los trabajos no se han producido limitaciones al alcance relacionadas con el ente fiscalizado, que ha mostrado en todo momento, una actitud de colaboración con el equipo de auditoría.

II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 25.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el Informe Provisional se remitió el 29 de junio de 2021 al ente auditado para que en un plazo de veinte días hábiles formulara las alegaciones que estimase oportunas.

Solicitada prórroga por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el día 13 de julio de 2021 fue otorgada la ampliación por el Consejo de Cuentas. La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y la Consejería de Economía y Hacienda, con fecha 23 de agosto de 2021, presentaron alegaciones al Informe de referencia. Dado que el plazo ampliado para la presentación de las mismas finalizó el día 20 de agosto de 2021, estas alegaciones tienen la consideración de extemporáneas.

A tenor de lo previsto en el artículo 26.4 del Reglamento del Consejo de Cuentas, las alegaciones extemporáneas no se incorporan al Informe, si bien las mismas junto con su documentación justificativa han sido examinadas para su valoración, dejando constancia del resultado de la misma en el Informe. Por ello, las alegaciones admitidas han dado lugar a la modificación del Informe, haciendo mención expresa de dicha circunstancia mediante notas a pie de página. En los casos en los que no se ha considerado suficientemente fundamentada la alegación, por no aportar argumentación suficiente o documentación necesaria, no se ha producido ninguna alteración en la redacción del Informe.

III. CONCLUSIONES

III.1. ASPECTOS NORMATIVOS

- 1) En el ámbito autonómico no existe una norma con rango de ley destinada exclusivamente a la regulación de la situación de dependencia, y ello a pesar de que son múltiples las que regulan todo el espectro de la atención centrada en diversos grupos de personas y necesidades. No obstante, hay una regulación expresa del derecho subjetivo de dependencia, con las notas concretas de determinación de su alcance a través del catálogo, su exigibilidad ante la administración y en vía jurisdiccional, y su carácter garantizado, de manera que no cabe oponer la insuficiencia de crédito para la concesión de las prestaciones económicas, dado el carácter ampliable de los créditos de la aplicación presupuestaria destinada a este fin.¹ En el ámbito reglamentario existe una excesiva dispersión normativa que dificulta su interpretación y no es coherente con los principios de universalidad, igualdad y accesibilidad a los servicios de atención de la dependencia previstos en la LAPAD”. (Apartado VI.1.2)
- 2) En cuanto a las especialidades del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, en Castilla y León se contempla una resolución administrativa unificada, que incluye el reconocimiento de la situación de dependencia, el programa individualizado de atención o PIA, y el reconocimiento de la prestación concreta que corresponda al dependiente, lo que puede considerarse como una buena práctica a estos efectos. El plazo máximo de resolución es el previsto en la LAPAD de 6 meses, contados desde la solicitud hasta la notificación de la resolución. La normativa autonómica no contiene ninguna previsión particular respecto al sentido del silencio administrativo, pero sí contempla un plazo de retroactividad de las prestaciones a los tres meses de la solicitud, el cual no se contempla en la LAPAD. (Apartado VI.1.3)
- 3) La Comunidad de Castilla y León, haciendo uso del margen de maniobra otorgado por la LAPAD y su desarrollo reglamentario y con cargo al nivel adicional de protección del artículo 11.2 de la LAPAD, ha estableciendo numerosas compatibilidades entre servicios y prestaciones adicionales a los previstos en la Ley y ha incrementado las intensidades de todos los servicios de promoción de la autonomía de los dependientes de Grados II y III, respecto a los mínimos fijados en la norma estatal, con mejoras en horas que van desde 2 horas hasta 28, todo ello, en beneficio a los dependientes de la Comunidad. (Apartado VI.1.4)

¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

- 4) La Comunidad y los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales alcanzaron en 2010 un consenso en cuanto al contenido de las ordenanzas fiscales en relación con los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia. Desde entonces se han introducido algunas modificaciones que la mayoría de entidades locales han ido incorporado a sus ordenanzas fiscales. No obstante existen 3 o 4 EELL que han mostrado ciertas reticencias a la homogenización ulterior. En concreto en el análisis efectuado, se ha detectado que la Ordenanza de la Diputación Provincial de Valladolid, contenía una regulación diferente a las restantes.² (Apartado VI.1.5)
- 5) La normativa autonómica y local armonizada, no se adapta a los criterios para el cálculo de la capacidad económica de los usuarios contenidos en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Se observan las siguientes diferencias: (Apartado VI.1.5)
- ³.
 - En el cómputo del patrimonio, en el que solo se tienen en consideración los bienes inmuebles excluyendo cualquier otro tipo de bienes y derechos con contenido económico, no estableciendo ninguna consideración en relación con las cargas, gravámenes, deudas y obligaciones personales, y no aplicando la exención del impuesto del patrimonio sobre el valor catastral de la vivienda.
 - En la forma de calcular la capacidad económica a partir de la renta y el patrimonio, en la que se establece una cuantía del patrimonio exenta de 22.000 euros para los mayores de 65 años, sobre la que no se aplica el porcentaje del 5 % sobre el patrimonio, y en la que tampoco se aplican los porcentajes del 3 % (solo para los servicios de atención residencial y centros de día y noche) y 1 % sobre el patrimonio de los dependientes con edades entre 35 y 64 o menores de 35 respectivamente.
 - En lo referente a la participación de los usuarios en el coste de prestación de los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia, siendo con carácter general los mínimos exentos y las fórmulas de cálculo establecidos en las ordenanzas fiscales locales más beneficiosos para los dependientes de Castilla y León que los que resultan de la aplicación conforme al Acuerdo del Consejo Territorial.

² Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

³ Párrafo suprimido en virtud de alegaciones extemporáneas.

- 6) El procedimiento establecido para el cálculo de las PEVS y PEAP es de difícil interpretación y no sigue la fórmula de cálculo establecida en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012. De su aplicación, en la mayor parte de los supuestos analizados, resultan cantidades superiores, e incluso en algunos casos, muy superiores a las calculadas conforme al citado Acuerdo. De hecho, para capacidades económicas bajas, las cuantías máximas fijadas por el Gobierno mediante Real Decreto, que llevan congeladas desde 2012, se incrementan un 30 % para los de Grado I y III y un 80 % para los de Grado II. (Apartado VI.1.6.1)
- 7) En cuanto a la cuantía de la PECEF, la fórmula de cálculo de esta prestación regulada actualmente en la Orden FAM/6/2018, es completamente diferente a la del Acuerdo del Consejo Territorial. A partir de 2019, las cuantías máximas estatal y autonómica resultan coincidentes ya que se han revertido los recortes autonómicos efectuados en 2012. Para 2021, la Orden FAM/1/2021, ha incrementado la cuantía máxima de las PECEF estatales en un 5 %, por lo que a partir de este año, como ocurre con las PEVS y PEAPS, ya no se respetan las cuantías máximas del Real Decreto-ley 20/2012. (Apartado VI.1.6.2)

III.2. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA

- 8) El personal de la Gerencia de Servicios Sociales destinado a la gestión de la dependencia, durante el periodo 2014 a 2019 aumentó un 13 % (de 557 a 628 empleados), siendo el único colectivo que disminuyó para el conjunto del periodo analizado el del personal valorador, que experimentó una reducción del 46,15 % (de 52 a 28 valoradores). El colectivo que ha tenido un incremento conjunto mayor ha sido el personal con funciones administrativas y auxiliares, con un incremento global en el periodos 2014 a 2019 del 25 %. El personal de las Entidades Locales destinado a la gestión de la dependencia, durante el periodo 2014 a 2019 aumento un 27,36 % (de 731 a 931 empleados)

Si tenemos en cuenta el personal dependiente de la Administración autonómica más el personal dependiente de las Administraciones locales, resulta que la media de expedientes tramitados por empleado en el periodo 2014 a 2019 se ha mantenido prácticamente constante en torno a 15,5 expedientes. Al ser el incremento del número de solicitudes presentadas, en el periodo analizado, similar al incremento del personal, la consecuencia es que se ha mantenido prácticamente constante el número de solicitudes tramitadas por empleado.⁴ (Apartado VI.2.2)

- 9) El Sistema informático de la Comunidad de Castilla y León, denominado SAUSS permite gestionar de forma integral y coordinada todo el sistema de servicios sociales de la Comunidad, y entre ellos los vinculados a la dependencia. Los fines

⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

perseguidos por el SAUSS son muy distintos de los perseguidos por el SISAAD, ya que mientras el primero está orientado a la gestión ágil y eficaz desde la óptica del beneficiario, el segundo, está orientado a la disposición de información para la liquidación del nivel mínimo de protección y a la elaboración de estadísticas, de ahí que sigan subsistiendo problemas de interoperabilidad entre ambos sistemas. (Apartado VI.2.3)

10) El lapso temporal con el que la Gerencia de Servicios Sociales registra en el SISAAD las distintas fases del expediente (iniciación, resolución de grado y resolución de reconocimiento de la prestación) es muy superior al mes en el que el SAUSS debe transferir la información al SISAAD según la normativa. Así: (Apartado VI.2.3)

- El tiempo medio transcurrido entre la solicitud del derecho a la situación de dependencia registrado en el SAUSS y la fecha de alta en el SISAAD de la solicitud de dependencia de los 47.221 expedientes iniciados en 2017 y 2018 es de 198 días.
- El tiempo medio transcurrido entre la fecha de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia en el SAUSS y la fecha de alta en el SISAAD de la resolución de reconocimiento de la prestación principal, ha sido de 132 días.

11) De los 47.221 expedientes resueltos referidos a las solicitudes presentadas en el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y 31 de diciembre de 2018, obtuvieron el reconocimiento de la prestación de dependencia 33.972, es decir un 72 %. De ellos en el 53 %, el reconocimiento se produjo en un plazo superior a los seis meses legalmente establecido, sobrepasándose ese límite en un promedio de 62 días. Las provincias con más expedientes resueltos fuera de plazo son Valladolid, León y Salamanca.⁵ (Apartado VI.2.4)

12) El tiempo medio de resolución de los 33.972 expedientes analizados se sitúa en 198 días con una desviación de 16 días respecto al plazo legalmente establecido. Hay 3 provincias con tiempos medios que, a resultas de la tramitación, cumplen con los plazos legales (Palencia, Segovia y Soria) mientras que el resto están por encima del límite legal, destacando con peores tiempos medios Valladolid y Salamanca. El tiempo medio de tramitación a nivel nacional se sitúa en 426 días, estando Castilla y León entre los que mejores tiempos medios de resolución obtienen junto con Ceuta, Melilla, País Vasco y Navarra.⁶ (Apartado VI.2.4)

⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

- 13) Si bien se aprecia que los tiempos medios de resolución mejoraron entre 2018 y 2019, existen todavía importantes desviaciones respecto al cumplimiento de los plazos máximos intermedios de algunas fases del procedimiento. Así en el plazo máximo para la emisión del informe de aplicación del instrumento de valoración, que se fijó en 45 días hasta el 32/12/2018 la desviación es de 33 días, mientras que para el dictamen técnico que se pronuncia sobre el grado de dependencia, fijado en un máximo de 15 días, la desviación es de 13 días. Es igualmente reseñable el elevado número de días (74) que se tarda en concluir el procedimiento una vez emitido el dictamen técnico. (Apartado VI.2.4)
- 14) El tiempo medio transcurrido desde la fecha de solicitud de la prestación de dependencia y la de efectividad de la prestación principal fue de 202 días. No obstante, de los 33.972 expedientes analizados únicamente 28.391 tenían registrada, en el SAUSS, la efectividad de la prestación principal, por lo que el 16 % restante no recibieron aún ningún tipo de prestación o servicio a 31 de diciembre de 2019. (Apartado VI.2.4)
- 15) Del análisis de los datos relativos a los fallecidos en 2017 y 2018 después de que se cumpliera el plazo de 6 meses que la Administración tiene para resolver el procedimiento se observa que 479 sobre un total de 26.791 (el 2 %) no contaban con resolución de reconocimiento de la situación de dependencia. De estos en 364 expedientes ya se había emitido el dictamen técnico en el momento del fallecimiento y 115 del total se encontraban en fases anteriores. Finalmente 411 de estos expedientes se resolvieron reconociendo el derecho a la dependencia. (Apartado VI.2.5)
- 16) La Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha procedido a desarrollar la normativa establecida sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, que desarrolla las obligaciones que, en materia de formación para cuidadores no profesionales, establecen los artículos 18.4 y 36 de la LAPAD. Únicamente se ha limitado a recoger parcialmente, en los artículos 39 a 46 en la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, la regulación contenida en la Resolución de 4 de noviembre de 2019.

La Gerencia de Servicios Sociales no dispone de información sobre el número de cuidadores no profesionales que han participado en cursos de formación profesional para el empleo, en aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 5.1.b) y 5.3.c) del Real Decreto 395/2007. Son las EELL las que desarrollan esas acciones formativas aplicando la financiación recibida a través de los convenios anuales a través de los cuales se instrumentaliza el Acuerdo Marco de cofinanciación de los servicios sociales. No hay ningún sistema de supervisión y control del cumplimiento de objetivos respecto de la formación impartida a los cuidadores no profesionales por las entidades locales. (Apartado VI.2.8)

III.3. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA

- 17) La financiación de la AGE a través del nivel de protección mínimo, calculada multiplicando el número de dependientes por las cuantías fijadas por el Gobierno para cada grado, no tiene en cuenta el tipo de servicios o prestaciones económicas que las CCAA y EELL otorgan a los dependientes lo que tiene una especial relevancia en el caso de los servicios del catálogo, cuyo coste está muy por encima del nivel mínimo establecido, ni tampoco el número de servicios o prestaciones ya que a cada beneficiario se le considera perceptor de una única prestación. Su evolutiva responde más a la situación presupuestaria y a las decisiones adoptadas en cada período por el Gobierno vigente. Desde el Real Decreto 1050/2013 y a efectos de la distribución de estas cuantías entre las CCAA, se pondera positivamente a las que atienden a los beneficiarios a través de servicios, en relación a la PECEF, lo que ha hecho que Castilla y León haya recibido mayor financiación ya que desde 2012 redujo la cuantía y el número de estas últimas prestaciones. No obstante esa mejora de la financiación, simultáneamente ha ocasionado que la Comunidad haya tenido que soportar un mayor gasto de dependencia. (Apartado VI.3.2.1)
- 18) El nivel de protección acordado estatal, que en principio estaba limitado en el tiempo hasta el ejercicio 2015, se suspendió entre 2012 y 2015 y no se ha recuperado hasta 2021. Durante todos estos años, la Comunidad de Castilla y León, se ha visto privada de esta financiación estatal para prestar los servicios y abonar las prestaciones del SAAD. (Apartado VI.3.2.2)
- 19) El número de Cuidadores no profesionales con convenio especial con la Seguridad Social ha ido evolucionando en paralelo en función de que las cuotas hayan sido o no financiadas por la AGE. En Castilla y León su número se incrementó hasta los 11.739 en julio de 2012, se redujo hasta 493 en marzo de 2019 y desde abril de 2019 hasta diciembre de 2020, el número de afiliados ha vuelto a crecer incrementándose en 2.915 personas. (Apartado VI.3.2.3)
- 20) En el marco del procedimiento de certificación instaurado por el Real Decreto 1050/2013, analizados los certificados anuales aportados al efecto por la Gerencia de Servicios Sociales, se constata que: (Apartado VI.3.3)
- Puede extraerse información sobre el porcentaje de gasto financiado por el Estado, pero no respecto del porcentaje de gasto de financiación autonómica, ya que no reflejan la parte del gasto cofinanciado por los dependientes por los servicios recibidos.
 - La información es insuficiente para conocer si las CCAA cumplen con su obligación de aportar los mismos recursos que los aportados por el Estado a través del nivel de protección mínimo y a través del nivel acordado, ya que no se diferencia dentro del gasto autonómico cuanto se financia con cargo al nivel adicional de protección.

- 21) A pesar de que en Castilla y León, con cargo al nivel adicional de protección de los artículos 7.3 y 11.2 de la LAPAD, se han establecido numerosas mejoras en las condiciones de acceso y disfrute a las prestaciones del SAAD respecto de las fijadas en la normativa estatal, la Gerencia de Servicios Sociales desconoce los recursos presupuestarios autónomos destinados a tal efecto. (Apartado VI.3.3)
- 22) La Gerencia de Servicios Sociales registra los ingresos obtenidos por la participación de los beneficiarios dependientes en el coste de las prestaciones del sistema en la aplicación presupuestaria 317.20 “Servicios asistenciales”. Ahora bien, esa aplicación no recoge de forma específica los ingresos procedentes de la participación de los dependientes, ya que engloba todos los derivados de la prestación de servicios asistenciales incluyendo los copagos de personas mayores y discapacitados que no tienen esa condición, por lo no puede identificar las aportaciones efectuadas por los dependientes para financiar el coste de los servicios. (Apartado VI.3.5)
- 23) Los datos que se obtienen de los gastos certificados y de los ingresos de los beneficiarios evidencian que los recortes y congelaciones de las cuantías del nivel de protección mínimo y su falta de vinculación con el coste real de los servicios y prestaciones del SAAD, conjuntamente, con la suspensión del nivel de protección acordado, han ocasionado un desplazamiento de la carga financiera del sostenimiento del SAAD hacia la Comunidad de Castilla y León, por lo menos, en lo que se refiere al sistema de financiación regulado en la LAPAD. (Apartado VI.3.5)
- 24) La Comunidad recibe también financiación dentro del Sistema de financiación autonómico (SFA) destinada a sufragar el gasto de dependencia junto con el resto de los gastos de los servicios públicos autonómicos fundamentales, ya que la Ley 22/2009, de 16 de diciembre, para calcular las necesidades globales de financiación del año base, en 2009 y en 2010 incorporó respectivamente 612,5 y 1.200 millones de euros distribuidos entre las CCAA en base a los mismos parámetros que eran tenidos en cuenta en el nivel de protección acordado de 2009 y en el nivel de protección mínimo. Estas cantidades se siguen teniendo en cuenta en los cálculos que se efectúan actualmente para determinar la financiación autonómica.⁷ (Apartado VI.3.6)
- 25) Los Informes de la Comisión de expertos para la reforma del modelo de financiación de las CCAA y para el análisis de la situación de dependencia y el Documento del Comité Técnico Permanente de Evaluación del SAF, mantienen el actual sistema de financiación dual y mixto, ante la ausencia de propuestas orientadas a su reconfiguración. En el ámbito autonómico, la Gerencia de Servicios

⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Sociales y la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda, no tienen una postura común en relación con el futuro del modelo de financiación de la dependencia. Transcurridos más de 14 años desde la entrada en vigor de la LAPAD y completado el calendario progresivo para su aplicación, no parece congruente mantener especialidades en la financiación de un servicio público esencial como la dependencia al margen del sistema común de financiación de otros servicios igualmente esenciales más allá de la futura reforma del SFA. En la reformulación futura del modelo de financiación autonómica, y en línea con los planteamientos de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica, en el reparto de los fondos de nivelación deben tenerse en cuenta parámetros vinculados al número de personas dependientes atendidas, grado de dependencia, tipo de prestación, dependientes potenciales y la dispersión territorial.⁸ (Apartado VI.3.7)

III.4. CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA

- 26) A pesar de que la financiación que la Comunidad Autónoma recibe de la AGE a través del nivel de protección mínimo y del nivel de protección acordado tiene carácter finalista, la Gerencia de Servicios Sociales no dispone de un programa presupuestario diferenciado para reflejar el gasto de dependencia, ni tampoco atribuye a este gasto la consideración de gasto con financiación afectada, lo que imposibilita su seguimiento contable y presupuestario. Tampoco dispone de una contabilidad analítica que le posibilite diferenciar el gasto de la dependencia del resto de gastos de los servicios sociales, lo que impide disponer de información individualizada relativa al gasto incurrido en cada uno de los servicios de la dependencia e imposibilita la determinación del gasto real conjunto correspondiente a la dependencia que debe ser financiado por el SAAD. (Apartado VI.4.1.1)
- 27) En el marco del procedimiento de certificación instaurado por el Real Decreto 1050/2013, las certificaciones que tiene por objeto acreditar el gasto de dependencia realizado en el ejercicio por las CCAA adolecen de las siguientes carencias: (Apartado VI.4.1.1)
- En el gasto certificado no se incluye el gasto de los servicios prestados por las EELL.
 - Los únicos gastos reflejados en los certificados que son contrastables contablemente⁹ son los correspondientes a las prestaciones económicas. En cambio, respecto a las prestaciones de servicios, el gasto consignado es el

⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

derivado de la aplicación de unos porcentajes a determinados capítulos de algunos subprogramas presupuestarios, por lo que se trata de un gasto meramente estimativo.

- En los certificados solo deben reflejarse los gastos corrientes y se excluyen los gastos de inversión.

28) A efectos de la certificación anual del gasto realizado, el análisis de los porcentajes de imputación aplicados, evidencia que se está certificando como gasto de dependencia en el Programa 231B “Acción Social”, la práctica totalidad del gasto ejecutado en los subprogramas 231B03 “Atención a personas con discapacidad” y 231B04 “Atención a personas mayores”, a pesar de que, en estos subprogramas, se incluyen actuaciones destinadas a personas que, si bien forman parte de estos colectivos, no tienen la consideración de dependientes a efectos del SAAD, ya que no se les ha reconocido grado de dependencia ni las prestaciones de servicios y económicas previstas en la LAPAD, por lo que no se respeta el contenido mínimo de las certificaciones conforme a lo señalado en el artículo 6.2 del Real Decreto 1050/2013 y en el Anexo IV de la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre. Bajo estas circunstancias no puede afirmarse que el gasto certificado por la Comunidad se corresponda con el gasto real que debe ser financiado por el SAAD. Conforme a los criterios de imputación aplicados, el gasto certificado por la Comunidad destinado a financiar el servicios y prestaciones del SAAD ha representado, en 2018 y 2019, un 63,27 % y un 65,13 % del total del gasto presupuestario ejecutado por la Gerencia de Servicios Sociales. (Apartado VI.4.1.1)

29) En el análisis del sistema seguimiento de los objetivos de los subprogramas presupuestarios vinculados a la dependencia, se han observado incongruencias entre los datos de realizaciones de los indicadores vinculados a esos objetivos entre las Cuentas Generales y los Proyectos de presupuestos en relación con ejercicios presupuestarios ya concluidos. Los gastos de prestaciones económicas están sujetas a fiscalización de requisitos esenciales y el resto de expedientes a régimen general de fiscalización, salvo que se trate de alguno de los supuestos excluidos de fiscalización previa. De acuerdo con la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales, nunca se han elaborado informes de control financiero en relación con los servicios y prestaciones del SAAD. (Apartados VI.4.1.2 y VI.4.1.3)

30) En cuanto al control administrativo de las prestaciones, y conforme a la información suministrada por la Gerencia de Servicios Sociales, se consideran adecuados los procedimientos establecidos: para los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones, en particular los controles de vivencia de los beneficiarios; para la supervisión del destino y utilización de las PEVS al cumplimiento de su finalidad; para la inspección y control de la calidad de los centros de acción social públicos y privados concertados y no concertados; y para solicitar los reintegros en caso de abonos indebidos. Únicamente reseñar que no se ha realizado la evaluación

periódica del funcionamiento del SAAD en el territorio de Castilla y León tal y como exige el artículo 11 apartado g) de la LAPAD. (Apartado VI.4.2)

IV. RECOMENDACIONES

- 1) La Gerencia de Servicios Sociales debe proseguir en su labor de armonización de las ordenanzas fiscales en relación con la prestación del servicio de ayuda a domicilio, para lograr que los criterios para determinar la capacidad económica y las fórmulas a aplicar para determinar el copago de los usuarios dependientes sean homogéneos en toda la Comunidad de Castilla y León.¹⁰
- 2) La Gerencia de Servicios Sociales, en tanto se mantenga el actual sistema de financiación de la dependencia, y por lo tanto continúe recibiendo recursos del Estado con carácter finalista a través del nivel mínimo y del acordado, debería diferenciar dentro de su estructura presupuestaria un programa específico para reflejar el gasto de dependencia y tratarlo como gasto con financiación afectada, separando de este modo el gasto derivado de los servicios y prestaciones del SAAD de aquellos otros que, si bien están vinculados a actuaciones de prevención, no son financiados por la AGE ni son objeto de cobertura financiera por el SAAD.

Del mismo modo, debería desagregar su presupuesto de ingresos para diferenciar los obtenidos por la prestación de servicios del SAAD en favor de dependientes, del resto de los ingresos derivados de la prestación de servicios asistenciales a personas que no ostentan tal condición. Además debería implantar un sistema de contabilidad analítica que le posibilitara cuantificar el coste individualizado de cada uno de los servicios del Catálogo de la LAPAD. También debería identificar la parte del gasto de dependencia que se financia con cargo al nivel adicional de protección autonómico, estableciendo los procedimientos presupuestarios y/o contables necesarios, u otros que posibiliten una estimación aproximada de su importe.

- 3) La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD debería realizar propuestas orientadas a introducir mejoras en los actuales certificados acreditativos de la actividad realizada y la aportación económica destinada a la financiación del coste del SAAD, orientadas: a reflejar el gasto de dependencia de las EELL; a incorporar los gastos de inversión; a reflejar los ingresos obtenidos por la participación de los usuarios en el coste de prestación de los servicios tanto autonómicos como locales; y a diferenciar dentro del gasto autonómico la parte financiada con cargo al nivel adicional de protección para mejorar las condiciones de goce y disfrute previstas en la LAPAD. Todo ello al objeto de dotar de una mayor transparencia a los recursos que cada Administración Pública aporta para la financiación del SAAD.
- 4) La Intervención General de la Comunidad de Castilla y León, dada la importancia cuantitativa que el gasto de dependencia representa dentro del gasto global de los

¹⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

servicios sociales de la Comunidad, y teniendo en cuenta que la certificación anual de gasto incurrido por los servicios y prestaciones del SAAD para la atención a la dependencia debe llevar su conformidad, debería incorporar periódicamente en sus planes anuales de control financiero permanente, controles sobre el gasto de la dependencia incurrido en los servicios y prestaciones del SAAD.

- 5) La Gerencia de Servicios Sociales y la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda deberían adoptar una postura común y única en relación con las previsibles modificaciones que puedan acometerse en un futuro en relación con sistema de financiación de la dependencia, en el marco del Sistema de Financiación Autonómica.

V. OPINIÓN

La normativa autonómica de dependencia, adolece de una excesiva dispersión que dificulta su interpretación y no es coherente con los principios de universalidad, igualdad y accesibilidad a los servicios de atención a la dependencia del SAAD. Aprovechando el margen de maniobra que permite la LAPAD y su desarrollo reglamentario, con el fundamento de beneficiar a los dependientes de la Comunidad, se ha establecido un régimen de compatibilidades más amplio que el contemplado en la normativa estatal y una mayor intensidad de los servicios de promoción de la autonomía personal. Además, y para revertir los recortes estatales realizados entre 2011 y 2012 se ha establecido una retroactividad de los efectos a los tres meses de la solicitud no contemplada en la regulación estatal y se han aumentado considerablemente las cuantías máximas de las PEVS y PEAP fijadas por el Gobierno mediante Real Decreto. No existe tampoco adaptación a los criterios del Acuerdo del Consejo Territorial, en el cálculo de capacidad económica de los dependientes y en la determinación de la participación de los usuarios en el coste de prestación de los servicios. (Conclusiones nº 1, a 7)

El tiempo medio transcurrido desde la solicitud del derecho hasta el reconocimiento de la situación de dependencia asciende a 198 días, que excede en 18 días respecto al plazo máximo legal de 6 meses. No obstante la Comunidad de Castilla y León se sitúa entre las que mejores tiempos de resolución obtienen junto con Ceuta, Melilla, País Vasco y Navarra conforme a las estadísticas del SISAAD, siendo el tiempo medio de tramitación a nivel nacional de 426 días. (Conclusión nº 12)

En el marco de la financiación estatal del sistema de la LAPAD, los recortes y congelaciones de las cuantías del nivel de protección mínimo a cargo del Estado y su falta de vinculación con el coste de los servicios y prestaciones asumidos por la Comunidad, conjuntamente con la suspensión de la financiación estatal recibida a través del nivel de protección acordado, han ocasionado un desplazamiento de la carga financiera del sostenimiento del SAAD hacia la Comunidad de Castilla y León. El actual sistema dual y mixto de financiación no puede perpetuarse y extenderse más allá de la futura reforma del SFA. (Conclusiones nº 17, 18, 23, 24 y 25)

La Gerencia de Servicios Sociales no dispone de un programa presupuestario diferenciado para reflejar el gasto de dependencia, ni tampoco de una contabilidad analítica que le posibilite diferenciarlo ni cuantificar el correspondiente a cada uno de los servicios del SAAD. Tampoco dispone de aplicaciones presupuestarias para reflejar de forma diferenciada los ingresos obtenidos por la participación de los dependientes en el coste de los servicios del SAAD, del resto de los ingresos derivados de la prestación de servicios asistenciales a personas que no ostentan tal condición. Se está certificando como gasto de dependencia actuaciones destinadas a personas mayores y discapacitados que no tienen la consideración de dependientes a efectos del SAAD no respetando el contenido mínimo reglamentariamente fijado. (Conclusiones nº 26 y 28)

VI. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

VI.1. ASPECTOS NORMATIVOS

Hasta la aparición de la LAPAD, el sistema español de protección social carecía de un modelo integral y universal de atención a la dependencia, aunque existían diversos mecanismos públicos que trataban de hacer frente a esa necesidad, si bien no estaban diseñados de forma específica para ello. Así, en el ámbito de la Seguridad Social existían las pensiones de gran invalidez, los complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez, las prestaciones familiares por hijo discapacitado, el subsidio por ayuda de tercera persona previsto en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se regula el sistema de prestaciones económicas y sociales previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, así como la rehabilitación de personas con discapacidad y asistencia a las personas mayores establecidas en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Por su parte, las CCAA y entre ellas Castilla y León venían prestando una serie de servicios de atención a las personas mayores y a las personas con discapacidad en ejercicio de sus competencias en materia de gestión de la sanidad y los servicios sociales, contando con abundante normativa de diferente rango que, con distinta terminología, se ocupaba especialmente de las necesidades de estos colectivos. También las EELL ofrecían una serie de servicios complementarios de atención a las personas en situación de dependencia.

En este contexto se aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAPAD), vigente desde el 1 de enero de 2017, que constituyó un hito en la evaluación del sistema de protección social.

De acuerdo con el fundamento competencial previsto en la disposición final octava de la LAPAD, es decir, *“la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1ª de la Constitución”*, el legislador optó por incardinar el nuevo sistema de dependencia dentro de los sistemas autonómicos de servicios sociales existentes, cuya competencia exclusiva, en virtud del artículo 148.1.20.ª de la norma fundamental, podría ser asumida por las CCAA en sus respectivos estatutos de autonomía, como así lo hicieron en un primer momento todas ellas, y se ha reiterado con las reformas estatutarias acometidas con posterioridad. La LAPAD es, de hecho, la única ley básica en vigor en el ámbito de los sistemas de servicios sociales autonómicos que se regulan con arreglo a la normativa propia.

En esta Ley se constituyó un nuevo derecho universal subjetivo a la atención a la dependencia, se creó un sistema institucionalizado para su satisfacción basado en una acción coordinada y cooperativa de la AGE y las CCAA, con la participación, en su

caso de las Entidades Locales. Conforme al artículo 1 de la LAPAD su objetivo era 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 (SAAD), con la colaboración y participación de todas las AAPP y la garantía por la AGE de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español. Es decir, en palabras de su exposición de motivos, el sistema creado trata de desarrollar “un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa” y con pleno respeto a las competencias de cada administración en general, y en, particular respecto de las CCAA, “las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20ª de la Constitución”.

La LAPAD para articular el inexistente derecho subjetivo a la atención a la dependencia, fijó en su artículo 3 los principios en los que se inspiraba la Ley, entre los que se encuentran: el carácter público de las prestaciones; la universalidad en el acceso a las mismas para todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación; la valoración de las necesidades de las personas, la personalización de la atención; y la calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicio de atención a las personas en situaciones de dependencia.

A partir de mayo de 2010, las medidas de ajuste adoptadas en el marco de la crisis económica para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y consolidación fiscal ocasionaron varias modificaciones en la LAPAD, principalmente a través de Reales Decretos-leyes y de las LPGE, de sucesivos ejercicios. Para hacer frente a las restricciones presupuestarias, y como se analiza en este Informe: se disminuyeron los importes de las prestaciones económicas; se minoró la financiación autonómica con disminución del nivel mínimo y supresión del nivel acordado; se suprimió la cotización de los CNP; y se adoptaron medidas más restrictivas de los derechos de los dependientes en lo relativo a la fecha de efectividad de las prestaciones (sobre todo de las PECEF), la supresión de compatibilidades entre servicios, y la disminución de las intensidades en servicios como la ayuda a domicilio y la ampliación del calendario de implantación. En el cuadro se recogen las principales normas con rango de Ley, que modificaron la LAPAD, hasta el año 2018.

Cuadro n.º 1 - Normativa con rango de ley que ha modificado la LAPAD minorando la financiación y restringiendo los servicios y prestaciones

Normativa reguladora
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
Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012
Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad
Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013
Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014
Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015
Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016
Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017
Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018

Fuente: elaboración propia a partir de la LAPAD

Actualmente se ha recuperado la financiación de las cuotas de Seguridad social de los CNP a partir del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, y del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

Asimismo la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, ha procedido a la actualización de las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE para cada persona beneficiaria del SAAD para cada uno de los grados, cuantías que ya se habían actualizado en 2018, mediante Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del SAAD.

Por último la citada LPGE para 2021 ha procedido al establecimiento del nivel acordado entre la AGE y las CCAA de financiación del SAAD, con una dotación de 566 millones de euros a repartir entre las CCAA de acuerdo con la distribución territorial de la población potencialmente dependiente.

A efectos del desarrollo del SAAD y conforme al reparto competencial contemplado en la LAPAD se establecen varios mecanismos de desarrollo normativo, pudiendo distinguirse dos niveles:

- Un nivel en que las materias son competencia del Estado y que, por lo tanto, deben ser reguladas mediante Real Decreto, informando preceptivamente al Consejo Territorial. Estas cuestiones son: la regulación del nivel mínimo de protección y la seguridad social de las personas cuidadoras. La regulación esencial al respecto se contiene respectivamente, en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la LAPAD y en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores en situación de dependencia.
- Otro nivel para las materias que, siendo competencia de las CCAA, resulta necesario acordar unos criterios homogéneos de aplicación al conjunto del SAAD para así garantizar las condiciones básicas y el contenido común del derecho subjetivo, para lo cual el Consejo Territorial se constituye en el órgano que canaliza la necesaria colaboración entre las distintas AAPP para la consecución de esos acuerdos. Dentro de este nivel cabe distinguir dos grupos de materias:
 - ✓ Aquellas en las que la LAPAD establece que la AGE debe formalizar los criterios comunes de esos acuerdos mediante un Real Decreto, estableciendo así su aplicabilidad en todo el territorio nacional.
 - ✓ Aquellas en las que la LAPAD no establece ningún mecanismo específico para dar fuerza legal al contenido de los acuerdos, y que se incorporan a una norma reglamentaria estatal o se publican mediante una resolución de un órgano estatal. Por defecto cabe interpretar que, en este último caso, corresponde a las CCAA trasladar ese contenido a su normativa autonómica.

Entre las materias que la LAPAD exige regular mediante Real Decreto por la AGE cabe hacer referencia a: los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo y compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, la cuantía de las prestaciones económicas y las condiciones de acceso al SAAD de los emigrantes españoles retornados cuya regulación se contiene actualmente en el Real Decreto 1051/2013, por el que se regulan las prestaciones del SAAD establecidas en la LAPAD; el baremo de valoración de las situaciones de dependencia que se regula en el Real Decreto 174/2011, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la LAPAD; y finalmente la capacidad económica.

En cuanto a este último aspecto, y con fundamento en la jurisprudencia constitucional, no se ha producido aún el desarrollo reglamentario relativo a la capacidad económica de los beneficiarios tal y como se contempla en la LAPAD. Sobre esta cuestión el artículo 14.7 de la LAPAD, establece que “la capacidad económica (de los beneficiarios de las prestaciones) se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante”.

En el cuadro que se recoge en la página siguiente se recoge algunas de las materias atribuidas al Consejo Territorial para los que no se ha definido un mecanismo de regulación específico, de modo que en la mayor parte de los casos se ha publicado alguna Resolución de un órgano estatal en la que se recoge el Acuerdo/s del Consejo Territorial, y en ocasiones se ha utilizado una norma reglamentaria estatal.

Cuadro n.º 2 - Materias atribuidas al Consejo Territorial para los que no hay mecanismo de regulación específico, posteriormente incorporados en norma reglamentaria o resolución estatal

Materias objeto de acuerdo por el Consejo Territorial	Normativa reglamentaria / resoluciones
Mecanismos de coordinación para personas desplazadas (artículo 8.2.i LAPAD).	Real Decreto 1051/2013 de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD establecidas en la LAPAD (artículo 17).
Criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios (artículo 33.3).	<p>1- Acuerdo del CT sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación en las prestaciones del SAAD, de 27/11/2008 publicado por Resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Discapacidad.</p> <p>2- Acuerdo del CT de 10/07/2012 sobre los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la dependencia.</p>
Contenido del servicio de promoción de la autonomía personal para las personas reconocidas en situación de dependencia (artículo 10.3 y 15 LAPAD).	<p>1- Acuerdo de la Comisión Delegada del CT de 26/01/ 2011, por el que se determina el contenido de los servicios de promoción de la autonomía personal dirigidos a las personas reconocidas en situación de dependencia de Grado I, publicado por Resolución de 3 de agosto de 2011 de la Secretaría General de Política Social y Consumo.</p> <p>2- Acuerdo del CT de 16/07/2014, sobre los criterios para determinar el contenido del servicio de promoción de la autonomía personal para las personas reconocidas en situación de dependencia en Grado II y III, y la evaluación anual correspondiente al ejercicio 2013 de los resultados de la aplicación de la LAPAD, publicado por Resolución de 31 de julio de 2014, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.</p>
Acciones de apoyo a los CNP que incorporen programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso (artículo 18.4 LAPAD).	Acuerdo del CT sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de CNP, de fecha 22 de septiembre de 2009, publicado por Resolución de 4 de noviembre de 2009 de la Secretaría General de Política Social y Consumo.
Establecer los criterios, requisitos y recomendaciones mínimas de los Planes de Prevención de las Situaciones de dependencia (Artículos 21 LAPAD y 5 Real Decreto 1051/2013).	Acuerdo de 16 de enero de 2013, sobre recomendaciones y condiciones mínimas para la elaboración de los planes de prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal publicado por Resolución de 23 de abril de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.
Criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de la situación de dependencia de las CCAA (artículo 27.1 LAPAD). Criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento (artículo 28.5 LAPAD).	Acuerdo del CT en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia, de 25/01/2010, publicado por Resolución de 4 de febrero de 2010 de la Secretaría General de Política Social y Consumo.
Fijación de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del SAAD (artículo 34.2 LAPAD).	<p>1- Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del SAAD de 27 de noviembre de 2008 publicado por Resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Discapacidad.</p> <p>2- Acuerdo de 7 de octubre de 2015 por el que se modifica parcialmente el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, publicado por Resolución de 3 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.</p> <p>3- Acuerdo de 19 de octubre de 2017, por el que se modifica parcialmente el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD de 27 de noviembre de 2008, publicado por Resolución de 11 de diciembre de 2017 de la Secretaría de Servicios Sociales e Igualdad.</p> <p>4- Acuerdo de 20 de marzo de 2020 por el que se autoriza a la Secretaría de Estado de Derechos Sociales para modificar, por razones de urgencia y de forma temporal, el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, con el fin de flexibilizar la acreditación y funcionamiento de los servicios mientras persista la situación de crisis COVID-19, publicado por Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.</p> <p>5- Acuerdo de 2 de octubre de 2020, por el que se modifica el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, publicado por Resolución de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad de 2 de diciembre de 2008.</p>

Materias objeto de acuerdo por el Consejo Territorial	Normativa reglamentaria / resoluciones
Establecer los objetivos y contenidos de la información del SISAAD (artículo 37.1 LAPAD).	Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por el que se regula el SISAAD conforme: 1- Acuerdo de 16/01/2013, relativo a los datos básicos del SISAAD publicado por Resolución de 23 de abril de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. 2- Acuerdo sobre objetivos y contenidos comunes de la información del SISAAD, de 22/09/2009, publicado por Resolución de 4 de noviembre de 2009 de la Secretaría General de Política Social y Consumo. 3- Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 para la mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)
Promover la adopción de un plan integral de atención para menores de 3 años en situación de dependencia (Disposición adicional decimotercera de la LAPAD).	Acuerdo del CT de 4/07/2013, sobre adopción del Plan Integral de Atención a los menores de tres años en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla, publicado por Resolución de 25 de julio de 2013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.
Contenido de los servicios de teleasistencia avanzada (artículo 7.3 Real Decreto 1051/2013).	Acuerdo del CT de 19 de octubre de 2017, sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada previsto en la LAPAD, publicado por Resolución de 15 de enero de 2018, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.
Establecer el modelo de las certificaciones mensuales y anuales a presentar por las CCAA ante el IMSERSO para la liquidación del nivel mínimo (Disposición adicional primera 1 Real Decreto 1050/2013).	Anexos III y IV de la Orden SSI/2371/2013, por la que se regula el SISAAD.

Fuente: elaboración propia

11

¹¹ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

VI.1.1. NORMATIVA ESTATAL LEGAL Y REGLAMENTARIA Y ACUERDOS DEL CONSEJO TERRITORIAL Y LA GARANTÍA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

La LAPAD y su desarrollo reglamentario establecen las condiciones básicas para garantizar la igualdad efectiva territorial en el acceso de todos los españoles a los servicios y prestaciones previstas en la LAPAD, pero simultáneamente permiten un amplio margen de maniobra para que las CCAA establezcan las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas y para que las AAPP competentes (CCAA y EELL) desarrollen el marco normativo estatal respecto a temas tan sensibles como, las intensidades de los servicios y las compatibilidades entre las prestaciones. Además en el artículo 11.2 de la LAPAD se establece que: *“en todo caso, las CCAA, podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la AGE, en aplicación del artículo 9 (nivel de protección mínimo) y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas”*.

En este contexto, las mejoras del régimen de incompatibilidades e intensidades de los servicios previstas en la regulación autonómica deben ser financiadas íntegramente con cargo al nivel adicional de protección de las CCAA y deberían, en consecuencia, ser cuantificadas de forma diferenciada, para que pueda conocerse la parte del gasto total de dependencia financiada con sus recursos autónomos.

Esta misma problemática puesta de manifiesto en la normativa estatal y reglamentaria se puede hacer extensiva a los Acuerdos del Consejo Territorial, publicados mediante Resolución de un órgano estatal sobre los que no existe ningún mecanismo legal específico para dar fuerza legal a los acuerdos. En especial, entre los Acuerdos que afectan de forma importante al principio de igualdad, cabe reseñar, el Acuerdo de 10 de julio de 2012 para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, publicado por la resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, que incluye, a su vez dos acuerdos relativos a ambas cuestiones: primero, un acuerdo en el que se incluyen una serie de propuestas de mejora del SAAD, y otro, en el que, se aprueban los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la dependencia.

Este amplio margen de maniobra otorgado por la LAPAD, sus normas de desarrollo reglamentario y los Acuerdos del Consejo Territorial a las AAPP competentes (CCAA y EELL) en cuanto a las normas de acceso y disfrute, las intensidades de los servicios, las compatibilidades entre servicios y prestaciones, la determinación de la capacidad económica, y la participación económica en el coste de las prestaciones (entre otras cuestiones), está ocasionando que los desarrollos normativos de esas AAPP, contengan importantes desigualdades territoriales en cuanto a la incorporación y goce de los servicios y prestaciones así como su financiación, por

parte de los beneficiarios dependientes, a pesar de que la LAPAD tenía como objetivo primordial garantizar que estos, pudieran acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones económicas y servicios del Catálogo con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residiesen.

Por otra parte, respecto de la jurisdicción competente para conocer de las cuestiones referidas a la aplicación de la LAPAD, una vez aprobada la LRJS su artículo 2 o) atribuye a los jueces y tribunales de lo social la competencia para conocer de las cuestiones litigiosas relativas a la valoración, reconocimiento y calificación del grado de discapacidad, así como sobre las prestaciones derivadas de la LAPAD, añadiendo a continuación que a los efectos de esa Ley esas cuestiones tienen la misma consideración que las relativas a las prestaciones y los beneficiarios de la Seguridad Social. No obstante lo anterior, la fecha de entrada en vigor de esta atribución competencial, se difirió al momento que se fijara en una ulterior Ley *“cuyo Proyecto deberá remitir el Gobierno a las Cortes Generales en el plazo de tres años, teniendo en cuenta la incidencia de las distintas fases de aplicación de la Ley de Dependencia, así como la determinación de las medidas y medios adecuados para lograr una ágil respuesta judicial en estas materias”* (disposición final séptima punto dos de la LRJS).

Ello ha llevado a que los Tribunales de lo Social hayan rechazado numerosas demandas sobre materias relacionadas con la LAPAD, tanto con anterioridad por falta de competencia, como con posterioridad por no haberse aprobado aún la Ley a la que se remite la disposición final séptima de la LRJS.

VI.1.2. NORMATIVA AUTONÓMICA

Las CCAA, para su ámbito territorial y con arreglo a sus competencias en materia de servicios sociales, han aprobado abundante normativa con la finalidad de desarrollar y aplicar la LAPAD. Esta normativa con el objeto general de conseguir la adecuada satisfacción del derecho universal a la dependencia, ha desarrollado, entre otros extremos, los aspectos necesarios para la aplicación del baremo único así como otra serie de procedimientos para que los derechos de las personas en situación de dependencia fuesen efectivamente reconocidos, la fijación de los órganos o entes competentes para la ejecución en su territorio de las funciones de aplicación de la LAPAD, la determinación de las prestaciones económicas, el establecimiento de la intensidad protectora y las compatibilidades de los servicios del SAAD o la regulación del sistema del copago.

En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha solicitado toda la normativa dictada por la Comunidad Autónoma, vigente en el ejercicio 2019, que regule el derecho subjetivo previsto en la LAPAD, así como toda la normativa interna (resoluciones, instrucciones o circulares) a fin de interpretar y unificar los criterios a seguir en los distintos supuestos que puedan plantearse en la aplicación de las normas estatales y autonómicas. También se ha solicitado de forma específica información sobre: la normativa reguladora de los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y el importe de las prestaciones económicas para las

personas reconocidas en situación de dependencia; la normativa sobre el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados incluidos en la Red de Servicios de SAAD.

Con carácter previo a la aprobación de la LAPAD, la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, ya se regulaban la asistencia social y los servicios sociales en el ámbito territorial de Castilla y León, con la finalidad de configurar un Sistema de Acción Social para la Comunidad desarrollando al mismo tiempo la LRBRL distribuyendo, las competencias en materia de servicios sociales entre la Administración de la Comunidad y las Entidades Locales.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la LAPAD, se aprobó la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, reguladora de los Servicios Sociales de Castilla y León, que en adaptación a la anterior, llevó a cabo la total integración de las prestaciones destinadas a la promoción de la autonomía personal, atención y protección de las personas ante situaciones de dependencia. Esta Ley constituye el marco general para el funcionamiento de los servicios sociales de la Comunidad de Castilla y León y establece igualmente la distribución de competencias entre las administraciones de la comunidad, pero no contiene una regulación específica para la atención de la dependencia.

En Castilla y León, a diferencia de algunas CCAA, no existe una norma con rango de ley destinada exclusivamente a la regulación de la situación de dependencia. La ausencia de esta ley diferenciada, de acuerdo con los planteamientos de la Gerencia de Servicios Sociales, responde a que el Sistema de Servicios Sociales se configuró como un sistema único a través de un proceso de progresiva unificación y organización integrada del sistema de servicios sociales, independientemente de su naturaleza, carácter o contenido, por lo que las prestaciones de servicios y económicos previstos en la LAPAD fueron integradas conjuntamente con el resto de los servicios sociales prestados por la Comunidad de Castilla y León. A pesar de lo anterior, son múltiples las leyes que regulan todo el espectro de la atención centrada en diversos grupos de personas y necesidades, entre otras, las siguientes: Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad o entre Mujeres y Hombres en Castilla y León, Accesibilidad y Supresión de Barreras, Atención y Protección a las Personas Mayores, protección a la infancia, Mediación Familiar, Apoyo a las Familias, Violencia de Género, etc.

La Ley 16/2010, en su artículo 16 regula el catálogo de servicios sociales de Castilla y León y lo define como el instrumento mediante el que se determinan, ordenan y califican las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. En desarrollo de esta Ley 16/2010, se aprobó el Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León, donde figuran incluidas las prestaciones de servicios y prestaciones económicas previstas en la LAPAD. Después de cuatro años de aplicación del mismo se actualizó su contenido por medio de la Orden FAM/4/2019, la cual, señala asimismo que su contenido íntegro consolidado está disponible en el portal web de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León,

dentro del apartado Catálogo de Servicios Sociales, siendo accesible a través del siguiente enlace www.serviciosociales.jcyl.es.

De acuerdo con las previsiones constitucionales y de las competencias exclusivas en materia de prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la dependencia atribuidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y por influjo de la LAPAD, en esta Comunidad existe una regulación expresa del derecho subjetivo de dependencia en línea con el conjunto de las CCAA, con las notas concretas de determinación de su alcance a través del catálogo, su exigibilidad ante la administración y en vía jurisdiccional. Y lo que es más importante, por afectar a la exigibilidad del mismo, establece su carácter garantizado, de manera que no cabe oponer la insuficiencia de crédito para su concesión de las prestaciones económicas.

Así, a los efectos de la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León, son prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública las actuaciones, intervenciones, medidas, ayudas y demás medios de atención que se ofrecen para la adecuada cobertura de las necesidades personales básicas y de las necesidades sociales y para promover la autonomía y el bienestar de las personas y asegurar su derecho a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida.

En el artículo 19, se señala que tienen la condición de esenciales, cuando las condiciones de su reconocimiento y disfrute, así como su contenido, se ajusten a los términos establecidos en la LAPAD: la teleasistencia, la ayuda a domicilio, la atención en centro de día y noche, la atención residencial, la PECEF, la PEAP, los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, los servicios de promoción de la autonomía personal, y la PEVS cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado. Asimismo, y conforme al artículo 2 de la Ley el acceso a las prestaciones esenciales del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, cuando se cumplan los requisitos generales de acceso al mismo y los específicos que se determinen en el catálogo de servicios sociales para cada una de las prestaciones, se configura como un derecho subjetivo y exigible, por lo que las personas titulares podrán reclamar en vía administrativa y jurisdiccional, directamente o mediante representación, el cumplimiento y efectivo ejercicio del derecho subjetivo.

En cuanto al carácter garantizado, tal circunstancia queda refrendada por su carácter de derecho subjetivo en el Catálogo de Servicios Sociales y porque la aplicación presupuestaria 09.21.231B02.4803A de las diferentes leyes de presupuestos anuales, que es desde la que se consigna el gasto de las prestaciones económicas de la dependencia, tiene el carácter de crédito ampliable.¹²

¹² Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

En el cuadro siguiente, elaborado a partir del Catálogo de Servicios Sociales incluido en el portal web de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se recogen las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, de los que son beneficiarios las personas en situación de dependencia, con indicación de su carácter esencial o no.

Cuadro n.º 3 - Prestaciones del Catálogo de servicios sociales de responsabilidad pública vinculados con personas dependientes¹³

Código	N.º	Prestaciones	Prestación esencial o no
4	21	Reconocimiento del grado de dependencia	Si
2.4	17	Servicio de valoración, orientación y planificación de caso para personas en situación de dependencia	Si
9.1	26	Servicio de prevención de la situación de dependencia	Si
18.2	59	Servicio de habilitación y terapia ocupacional	Esencial para personas en situación de dependencia
19	63	Servicio de atención temprana	Si
18.4	61	Servicio de estimulación cognitiva	Esencial para personas en situación de dependencia
18.5	62	Servicio de promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional	Esencial para personas en situación de dependencia
18.3	60	Servicio de habilitación psicosocial para personas con enfermedad mental y discapacidad intelectual	Esencial para personas en situación de dependencia
20	64	Teleasistencia	Esencial para personas en situación de dependencia
21	65	Ayuda a domicilio	Esencial para personas en situación de dependencia
14	50	Estancia nocturna en unidad residencial	Esencial para personas en situación de dependencia
28.3	100	Servicio de atención en centro de día para personas mayores en situación de dependencia	Esencial para personas en situación de dependencia
29.13	113	servicio de atención residencial para personas mayores en situación de dependencia	Esencial para personas en situación de dependencia de Grados II y III
24	70	Prestación económica para la asistencia personal a personas en situación de dependencia	Esencial para personas en situación de dependencia
25	71	Prestación económica para los cuidados en el entorno familiar de personas en situación de dependencia	Esencial para personas en situación de dependencia
29.8	108	servicio de atención residencial o en vivienda para personas con discapacidad	Esencial para personas en situación de dependencia de Grados II y III
1.9	9	Servicio de información y orientación especializada	Si
18.1	58	Servicio de apoyo para la elaboración del proyecto de vida	Si
29.9	109	Servicio de atención residencial con cuidados sociales y sanitarios para personas en situación de dependencia	Esencial para personas en situación de dependencia
12.7	45	Servicio de apoyo familiar para la promoción de la autonomía personal en situaciones de dependencia y/o discapacidad	No
12.8	46	Servicio de formación de cuidadores y cuidadoras no profesionales de personas con dependencia	No
13	49	Servicio de atención en centros a personas en situación de dependencia por descanso del cuidador del o cuidadora	No
22.1	66	Prestación económica para productos de apoyo y la eliminación de barreras en el domicilio para la accesibilidad	No
26.15	86	Servicio de apoyo técnico a personas en situación de dependencia y/o discapacidad	No

Fuente: elaboración propia a partir del Catálogo de Servicios Sociales de la web de la Gerencia de Servicios Sociales

¹³ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas-.

A pesar de la inexistencia de una norma con rango de ley reguladora de forma específica de la dependencia, debe hacerse referencia fundamentalmente a dos normas procedimentales de rango reglamentario en materia de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, y la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, en la que se regula las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a los cuidadores no profesionales, en la que se regulan. Además, existen otras normas reglamentarias y acuerdos que regulan aspectos concretos de los servicios y prestaciones económicas de la LAPAD, así como la relativa a la acreditación los centros, servicios y entidades privadas, concertadas o no, que atiendan a personas en situación de dependencia.

Por tanto, en lo que atañe a la normativa autonómica de Castilla y León, y a la vista de la extensa, profusa y variada normativa reguladora de la dependencia, cabe concluir, que existe una excesiva dispersión lo que dificulta su interpretación y conocimiento y no es coherente con los principios de universalidad, igualdad y accesibilidad a los servicios de atención de la dependencia previstos en la LAPAD.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las competencias que corresponden a las Diputaciones provinciales y a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes en la legislación autonómica de Castilla y León, también forman parte del marco normativo, las ordenanzas de estas EELL reguladoras de los precios públicos por la prestación de los servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia.

VI.1.3. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, 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, siendo de reseñar las peculiaridades que se comentan a continuación.

De la solicitud formulada mediante el modelo normalizado de “solicitud de acceso a los servicios sociales y valoración de la situación de dependencia”, se pueden derivar no uno, sino varios procedimientos. Uno de ellos es el de valoración de la situación de dependencia, que incluye además, el establecimiento del PIA y reconocimiento de la prestación concreta, y otros posibles son los de acceso a los diferentes servicios públicos que forman parte del catálogo del artículo 15 de la LAPAD. En el momento de formular la solicitud, el interesado aporta ya parte de la documentación necesaria para elaborar el PIA: informe sobre las condiciones de salud en modelo normalizado y la documentación acreditativa de su capacidad económica (o autorización para la consulta por la Administración de los datos económicos y patrimoniales necesarios para la determinación de su capacidad económica), la

información del cónyuge, y se contempla la posibilidad de hacer constar su preferencia entre los servicios y prestaciones a los que pudiera luego tener derecho.

En Castilla y León la resolución administrativa es única, e incluye el reconocimiento de la situación de dependencia, el programa individualizado de atención o PIA, y el reconocimiento de la prestación concreta que corresponda al dependiente. En relación con esta cuestión, el procedimiento de Castilla y León, se diferencia de otras CCAA en las que se establecen dos procedimientos administrativos encadenados (resolución del grado de dependencia y resolución de la prestación o servicio que disfrutará la persona). En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el procedimiento se simplifica con una sola resolución administrativa en la que se reconoce el grado de dependencia y la prestación o prestaciones correspondientes. Solo excepcionalmente y siempre por causas imputables al interesado, se reconoce el grado sin reconocimiento simultáneo de la prestación o prestaciones correspondientes.

Por lo tanto, desde el punto de vista procedimental, la unificación de las dos fases del procedimiento en una sola, puede considerarse como una buena práctica a estos efectos.

En el marco regulatorio actual y de acuerdo con el artículo 27.1 de la Orden FAM/6/2018 el plazo máximo de resolución del procedimiento de acceso a los servicios sociales y valoración de la situación de dependencia es el previsto en la LAPAD. Por su parte, el artículo 9.3 de la Orden FAM/824/2007 matiza un poco más el plazo máximo de la normativa de la LAPAD, al señalar que ese plazo máximo de 6 meses lo es para dictar resolución y “para practicar notificación” a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

En el Acuerdo del Dialogo Social de 10 de marzo de 2017, se decidió iniciar un progresivo plazo de reducción de los tiempos de tramitación de las solicitudes de dependencia a razón de un mes cada año hasta alcanzar los tres meses de promedio a finales de 2019. Por lo tanto, a finales de 2017 el promedio debería situarse en 5 meses, a finales de 2018 en 4 meses y al concluir 2019 en tres meses. Con ese objetivo, la Orden FAM/6/2018 en su Disposición adicional segunda introdujo varias modificaciones en la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la dependencia.

Así se introdujeron dos plazos máximos nuevos, hasta aquel momento, inexistentes en la regulación previa:

- Para la emisión del informe de aplicación del instrumento de valoración se fijó un plazo máximo de 45 días hasta el 31 de diciembre de 2018, el cual debía reducirse posteriormente hasta 30 días a partir de esa fecha.

- Para el dictamen técnico del artículo 27.1 de la LAPAD que se pronuncia sobre el grado de dependencia, se estableció el plazo máximo de 15 días una vez practicadas todas las actuaciones anteriores.

En cuanto al sentido del silencio administrativo, la Orden FAM/6/2018 no contiene ninguna previsión particular al efecto, por lo que es de aplicación lo dispuesto en la Ley actual reguladora de esta materia, la Ley 39/2015.

Por otra parte, el artículo 27 de dicha Orden, denominado “efectividad de las prestaciones” señala que los efectos del reconocimiento de las prestaciones se producirán desde la fecha de la resolución que las reconozca, pero añade a continuación que, no obstante lo anterior, las resoluciones de reconocimiento de las prestaciones que se dicten transcurridos tres meses desde la solicitud, producirán efectos retroactivos a los tres meses desde la solicitud, computados conforme a lo previsto en los artículos 21 a 23 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La regulación autonómica en este ámbito, no sigue lo señalado al efecto en el apartado 3 de la Disposición final primera de la LAPAD, que establece que en el caso de no resolverse en el plazo de 6 meses, la efectividad del derecho se produce a los 6 meses desde la presentación de la solicitud, ni tampoco la Disposición adicional séptima punto 1, del Real Decreto-ley 20/2012, que eliminó la retroactividad de las PECEF, de modo que estas solo surtían efecto desde la resolución de reconocimiento de la prestación.

Es decir, que en Castilla y León, se han revertido, parcialmente los recortes efectuados en este ámbito por los Real Decreto-ley 8/2010 y 20/2012 en la LAPAD, lo que afecta a la retroactividad de los efectos de las prestaciones, incluidas las PECEF. Para ello, y conforme a la exposición de motivos de la Orden FAM/6/2018, esa mejora en favor de los dependientes se ha realizado desde el nivel adicional de protección.

Esa mejora financiada con cargo al nivel adicional opera para las resoluciones que se dicten a partir de los tres meses, y por el período comprendido entre los tres meses y la resolución o, en su caso, los seis meses. Y en el caso de prestaciones vinculadas resueltas entre los tres y seis meses, solo si el interesado ha recibido servicios entre los tres meses y la fecha de resolución.¹⁴

¹⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

VI.1.4. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE COMPATIBILIDADES Y DE LAS INTENSIDADES DE LOS SERVICIOS

La regulación autonómica del régimen de compatibilidades y de las intensidades de los servicios se recoge en la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, reguladora de las prestaciones del SAAD en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas CNP.

Un análisis de su artículo 30 evidencia, que la Comunidad de Castilla y León ha flexibilizado el régimen general previsto en la normativa estatal estableciendo numerosas compatibilidades, las cuales deben ser financiadas con cargo al nivel adicional de protección del artículo 11.2 de la LAPAD. En el cuadro que se incluye en la página siguiente, para reflejar este hecho, se incluye a efectos comparativos el régimen de incompatibilidades establecido en la normativa estatal y el regulado en la normativa autonómica.

Cuadro n.º 4 - Comparativa del régimen de compatibilidades de la normativa estatal y el de la normativa autonómica¹⁵

Regulación estatal: Sección 4ª. Incompatibilidad de las prestaciones. Artículo 25 bis LAPAD y Propuesta de Mejora n.º 3. Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia		Regulación autonómica: Orden FAM/6/2018 - Artículo 30. Compatibilidades		
Servicios: incompatibles entre sí, salvo:		Servicios: incompatibles entre sí, salvo:		
Servicio de teleasistencia	Compatible con:	Compatible con:	Demás servicios y prestaciones económicas Todos los servicios y prestaciones económicas excepto atención residencial y prestación vinculada a dicho servicio Hasta 11 horas mensuales de ayuda a domicilio, centro de día, centro de noche y asistencia personal y con la prestación vinculada a dichos servicios Servicio ayuda domicilio, prestación vinculada a dicho servicio y prestación económica cuidados entorno familiar (menores Grado II y III). Para grado I compatible con ayuda a domicilio no esencial Servicio centro de día y servicio atención residencial cuando esté incluido en los mismos Servicio centro de día, centro de noche, promoción autonomía, asistencia personal y con la prestación vinculada a estos servicios cuando la ayuda domicilio sea necesaria para poder percibirlos Servicio centro de día o en su caso con el servicio de promoción autonomía personal o asistencia personal. Compatible también cuando uno o los dos servicios se presten a través de prestaciones vinculadas	
	Prevenición dependencia			Servicio prevención
	Promoción autonomía personal			Servicio teleasistencia básica y avanzada
	Ayuda a domicilio			Servicio promoción financiado con fondos públicos
Centro de día y noche	Servicio promoción atención temprana (menor 6 años)	Servicio promoción autonomía personal		
		Servicio ayuda domicilio no esencial		
		Servicio atención residencial permanente para personas con discapacidad y la atención prestada por el centro no sea completa		
Incompatibles entre sí y con el resto de servicios salvo:		Incompatibles entre sí y con el resto de servicios salvo:		
Prestaciones Económicas	Compatible con:	Compatible con:	a) Servicio promoción autonomía personal financiado con fondos públicos, máximo 11 horas/mes b) La prestación vinculada al servicio de promoción de la autonomía personal o de asistencia personal c) El servicio público de ayuda a domicilio, en una intensidad máxima de 11 horas mensuales para grado III, 8 horas mensuales para Grado II y 4 horas mensuales para grado I. d) El servicio público de centro de día que tenga una intensidad inferior a 15 horas semanales. e) La prestación vinculada a los servicios de ayuda a domicilio, centro de día o de noche f) La atención residencial temporal en centro público o concertado, o en su defecto, con la ayuda para descanso del cuidador, durante un período de un mes al año g) La asistencia a centros educativos de cualquier ciclo en régimen de internado	
	Servicio prevención de las situaciones de dependencia			Prestación económica cuidados entorno familiar. a) y b) no son aplicables a menores de 6 años a los que proceda reconocer el servicio de atención temprana c), d) y e) de este apartado son aplicables a personas mayores de 18 años
	Promoción autonomía personal			
	Teleasistencia			

Fuente: elaboración propia

¹⁵ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

En lo que se refiere a los servicios de promoción de la autonomía personal, el artículo 6.3 de la Orden FAM/6/2018 establece que la intensidad de ese servicio en el Grado I será la prevista en la normativa estatal que sea de aplicación, con lo cual en este grado no surgen diferencias. En cambio para los Grados II y III, la regulación de ese artículo contiene importantes mejoras respecto a los mínimos fijados en el Real Decreto 1051/2013, en todos los servicios (mejoras en horas que van desde 2 horas hasta 28 horas). Se señala además que *“cuando el servicio de promoción no se preste en la modalidad de atención temprana, el ajuste a las intensidades indicados viene determinado por la suma de cada una de las modalidades incluidas en el servicio prestado. En estos casos, si se tratase de modalidades cuya intensidad mínima fuera diferente, deberá garantizarse la intensidad mínima de la modalidad que tuviera prevista una intensidad mayor”*. En el cuadro siguiente se recogen los mínimos reflejados en la regulación estatal y los que derivan de lo dispuesto en la normativa autonómica.

Cuadro n.º 5 - Mejoras de la intensidad de los servicios de promoción de la autonomía personal contemplados en la normativa autonómica respecto de la normativa estatal

Grados	Servicios de promoción de la autonomía personal	Normativa estatal Real Decreto 1051/2013 modificado por Real Decreto 291/2015	Normativa autonómica Orden FAM 6/2018	Incremento de la intensidad
Grado 2	Servicio de atención temprana	Mínimo: 6 horas mensuales de atención o su equivalente en sesiones	6 horas mensuales salvo que por prescripción técnica corresponda una intensidad menor o mayor hasta un máximo de 8 horas mensuales	Posible aumento de 2 horas mensuales (33,33%)
	Servicio de promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional.	Mínimo: 12 horas mensuales de atención o su equivalente en sesiones	Mínimo: 15 horas mensuales	Aumento de 3 horas mensuales (20%)
	Resto de servicios de promoción de la autonomía personal	Mínimo: 12 horas mensuales de atención o su equivalente en sesiones	Mínimo: 31 horas mensuales	Aumento de 19 horas mensuales (158%)
Grado 3	Servicio de atención temprana	Mínimo: 6 horas mensuales de atención o su equivalente en sesiones	6 horas mensuales salvo que por prescripción técnica corresponda una intensidad menor o mayor hasta un máximo de 8 horas mensuales	Posible aumento de 2 horas mensuales (33,33%)
	Servicio de promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional	Mínimo: 8 horas mensuales de atención o su equivalente en sesiones	Mínimo: 15 horas mensuales	Aumento de 7 horas mensuales (87,5%)
	Resto de servicios de promoción de la autonomía personal	Mínimo: 8 horas mensuales de atención o su equivalente en sesiones	Mínimo: 36 horas mensuales	Aumento de 28 horas mensuales (350%)

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa vigente estatal y autonómica

En cuanto al servicio de ayuda a domicilio, el artículo 7.2.1 de la Orden FAM/6/2018, establece que la intensidad del servicio de ayuda a domicilio prestada al

amparo de la LAPAD será la establecida por la normativa estatal que resulta de aplicación.

Para el servicio de centro de día y noche, el artículo 8 de la Orden FAM/6/2018, establece que la intensidad del servicio estará en función de los servicios del centro que precisa la persona en situación de dependencia, respetando en todo caso, las horas de atención mínima previstas en el Real Decreto 1051/2013, o norma que lo sustituya. Si bien se contempla que en el caso de servicios de centro de día compatibles con la PECEF la intensidad podrá ser inferior a la anterior.

Para el servicio de atención residencial, no existen diferencias respecto a la normativa estatal, ya que la Orden FAM/6/2018 en su artículo 9.4 se remite al Real Decreto 1051/2013, al señalar que: *“La intensidad del servicio de atención residencial estará en función de los servicios del centro que precisa la persona en situación de dependencia, conforme a lo previsto en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, o norma que lo sustituya”*.

VI.1.5. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA Y LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DEL BENEFICIARIO EN EL COSTE DE LOS SERVICIOS

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, con fundamento en la LAPAD, ha establecido una diferenciación respecto a cuál de las AAPP (Estado y CCAA) le corresponde el desarrollo normativo de las condiciones básicas previstas en la misma (artículos 14.7 y 33) sobre la capacidad económica y la participación económica de los beneficiarios en el coste de prestación de los servicios.

En lo que atañe a la capacidad económica, el desarrollo reglamentario corresponde al Estado pero aún no ha sido realizado, En su ausencia, las CCAA y las EELL pueden establecer en su normativa el concepto de capacidad económica, si bien a efectos de garantizar el principio de igualdad, deben respetar las condiciones básicas del artículo 33 de la LAPAD y los criterios incluidos en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, que, a estos efectos, señala que las AAPP competentes, en un plazo de 6 meses debían promover las disposiciones normativas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el mismo.

En la presente fiscalización, se ha procedido a verificar si la normativa que actualmente la regula respeta las condiciones básicas del artículo 14.7 de la LAPAD y los criterios del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012. La regulación autonómica actualmente vigente se encuentra dispersa entre la normativa autonómica y local, de acuerdo con la distribución competencial existente para la gestión de servicios y prestaciones del SAAD.

En el ámbito autonómico, la capacidad económica viene regulada en diferentes disposiciones dependiendo de la prestación o servicio de que se trate. Así, para la determinación de la capacidad económica para el establecimiento de la cuantía de las

prestaciones económicas la regulación se contiene en el artículo 32 de la Orden FAM/6/2018, de 16 de enero. En cambio la capacidad económica que debe tenerse en consideración para calcular posteriormente el coste de prestación de los servicios de atención residencial (residencias y viviendas), de centro de día (estancias diurnas y centros ocupacionales) o de estancia nocturna, su regulación se encuentra en el Decreto 70/2011, de 22 de diciembre por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el ámbito de los Servicios Sociales. La regulación de la capacidad económica en ambos textos es prácticamente coincidente, ya que este último Decreto ha sido modificado recientemente por el Decreto 18/2019, de 23 de mayo, para adaptarlo a la Orden FAM/6/2018.

En el ámbito de los municipios con más de 20.000 habitantes y de las Diputaciones provinciales, con competencias en gestión de servicios y prestaciones del SAAD, tratándose del servicio de ayuda a domicilio o teleasistencia, su regulación se encuentra recogida en las distintas ordenanzas fiscales. Estas ordenanzas conforme a lo señalado por la Gerencia de Servicios Sociales están adaptadas a lo señalado en la normativa autonómica en lo referente a la capacidad económica y a la participación de los usuarios en el coste de prestación de los servicios, al haberse conseguido un consenso en 2010 en cuanto al texto común de Ordenanza Municipal reguladora de las tarifas por la prestación de los servicios de ayuda a domicilio, comida a domicilio y teleasistencia a aplicar por las Corporaciones Locales citadas. Desde entonces se han introducido algunas modificaciones que la mayoría de entidades locales han ido incorporado a sus ordenanzas fiscales.¹⁶ En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha verificado si existe homogeneidad en la regulación de esas ordenanzas, para ello se ha seleccionado las ordenanzas correspondientes a las Diputaciones Provinciales de Valladolid y Palencia y las de los Ayuntamientos de Valladolid y Palencia, observándose en todas ellas una regulación común, salvo la correspondiente a la Diputación Valladolid. A estos efectos la Gerencia de Servicios Sociales ha manifestado en el curso de las actuaciones fiscalizadoras que la mayoría de las ordenanzas fiscales están adaptadas a ese texto común, pero que hay 3 o 4 EELL en las que aún no se ha conseguido la normalización perseguida.

Se ha efectuado la comparación de la normativa autonómica y local armonizada con la regulación del artículo 14.7 de la LAPAD y con el contenido del Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 que debería haberse incorporado a la normativa autonómica y local. En la normativa autonómica y local se respeta el principio de que la capacidad económica se determina en función de la renta y patrimonio del dependiente, no obstante, se observan ciertas diferencias, en dos

¹⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

cuestiones fundamentales: el cómputo del patrimonio; y la forma de calcular la capacidad económica considerando la renta y el patrimonio.¹⁷

18

En cuanto al patrimonio, el Acuerdo del Consejo Territorial considera como tal, en sintonía con la Ley de Impuesto sobre el Patrimonio, el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de que sea titular el beneficiario, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como las deudas y obligaciones personales de las que deba responder de conformidad con las normas fiscales que resulten de aplicación, mientras que en la normativa autonómica y en la local analizada solo se tienen en consideración los bienes inmuebles excluyendo cualquier otro tipo de bienes y derechos con contenido económico, no estableciendo ninguna consideración en relación con las cargas, gravámenes, deudas y obligaciones personales. Además, en cuanto a la vivienda habitual (que solo computa cuando la persona reciba el servicio de atención residencial o la prestación económica vinculada a ese servicio y no tenga personas a su cargo que continúen residiendo en dicha vivienda), efectos de cuantificar el valor de esos bienes inmuebles, el Acuerdo señala que será el valor catastral de la vivienda, o en su defecto, el valor escriturado, aplicada la exención que por vivienda habitual establezca, en su caso la normativa del Impuesto del Patrimonio (que en la actualidad está fijada en 300.000 euros), mientras que en la Orden FAM/6/2018 que regula la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial y en el Decreto 70/2011 en el que se regula la prestación de atención residencial, se remite al valor catastral pero no establece la aplicación de ninguna exención de la vivienda habitual.

En cuanto al cálculo de la capacidad económica en base a la renta y el patrimonio, el Acuerdo del Consejo Territorial establece que es la correspondiente a su renta incrementada en un 5 % de su patrimonio neto a partir de los 65 años de edad, en un 3 % de los 35 a los 65 y en un 1 % a los menores de 35 años. En la Orden FAM/6/2018 y en las ordenanzas fiscales analizadas, se establece que esa capacidad es la correspondiente a su renta modificada al alza por la suma de un 5 % de su patrimonio a partir de 22.000 euros desde los 65 años y de un 3 % de los 35 a los 64 años. Y en el Decreto 70/2011 regulador de los servicios de atención residencial y centros de día y noche, es la correspondiente a la renta modificada al alza por la suma de un 5% de su patrimonio computable, a partir de 22.000 euros desde los 65 años de edad. Por lo tanto, existen dos diferencias respecto a los criterios del Consejo Territorial, de una parte, se establece una cuantía del patrimonio exenta de 22.000 euros para los mayores de 65 años, sobre la que no se aplica el porcentaje del 5 % señalado, y de otra que para el

¹⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

¹⁸ Párrafo suprimido en virtud de alegaciones extemporáneas.

cálculo de la capacidad económica de los menores de 35 años, la renta no se incrementa con un 1 % de su patrimonio. Además en el Decreto 70/2011 tampoco se incrementa la renta en un 3 % del patrimonio entre 35 y 64 años, existiendo en este caso diferencias entre las dos normativas autonómicas analizadas.

Las diferencias anteriores ponen de manifiesto que la normativa autonómica y local no se encuentra adaptada al contenido del Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012.

En cuanto a la participación económica de los beneficiarios en el coste de prestación de los servicios, el Estado carece de competencias para desarrollar normativamente las condiciones de participación de los beneficiarios dependientes en el coste de prestación de los servicios, correspondiendo esta competencia a las CCAA o a las EELL, que son las que deben desarrollar normativamente la participación de los beneficiarios dependientes en el coste de prestación de los servicios. No obstante, a efectos de garantizar el principio de igualdad, deben respetar las condiciones básicas del artículo 33 de la LAPAD y los criterios incluidos en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012.

Al igual que con la capacidad económica, se ha efectuado la comparación entre la normativa autonómica y local y la regulación del artículo 33 de la LAPAD y el contenido del Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 que debería haberse incorporado a la normativa autonómica y local, en relación con la participación económica de los usuarios dependientes en los servicios de teleasistencia y ayuda a domicilio y con las prestaciones económicas (PECEF, PEAP Y PEVS). En la normativa local la regulación se encuentra armonizada entre sí salvo para la Diputación de Valladolid, por lo que no se ha analizado la Ordenanza de esta Diputación.

En el servicio de ayuda a domicilio, el Acuerdo del Consejo Territorial, para establecer la participación de los usuarios dependientes en el coste del servicio establece dos fórmulas en función del número de horas de atención mensual (de 21 a 45 horas y de 46 a 70, que tienen en consideración del IPREM), añadiéndose que la persona beneficiaria participará en el coste del servicio, en todo caso, con 20 euros si las cuantías obtenidas de las fórmulas resultasen negativas o inferiores a esa cantidad. Si comparamos la regulación de las ordenanzas fiscales armonizadas con esos criterios del Acuerdo del Consejo Territorial observamos una serie de diferencias.

La renta de referencia mínima fijada en las ordenanzas no viene referida a la cuantía mensual del IPREM sino a un indicador W, cuyo importe es superior al fijado por el IPREM, y por debajo del cual el servicio puede prestarse de forma gratuita, lo que en principio es más beneficioso que lo establecido en el Acuerdo del Consejo Territorial que obliga a pagar 20 euros en todo caso. Además, debe reseñarse que el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, en su propuesta de mejora n.º 11 señala que la capacidad económica mínima de la persona beneficiaria debe venir referenciada al IPREM, y que en el supuesto de que alguna Comunidad Autónoma utilice un indicador de mínimos exentos de capacidad económica diferente al acordado, que suponga una

condición más ventajosa para los beneficiarios de la misma, ésta será financiada con cargo al nivel adicional establecido en el apartado 3 del artículo 7 de la Ley, además de tenerse en cuenta en la liquidación del nivel mínimo de protección. Situación que se produce en la regulación analizada ya que el indicador W es superior al IPREM.

Además, para los supuestos en los que el servicio no se presta de forma gratuita, las ordenanzas analizadas establecen unas fórmulas de cálculo completamente diferentes de las del Acuerdo, que hacen que las cantidades a aportar por el beneficiario del servicio también sean diferentes. En concreto a partir de una capacidad económica superior al valor del indicador W, la aportación que debe hacer el usuario dependiente es, en la mayoría de los casos, inferior a la que resulta de la aplicación de los criterios del Acuerdo del Consejo Territorial con independencia del número de horas solicitadas, lo que origina una situación más ventajosa para los beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad de Castilla y León.

En cuanto al servicio de teleasistencia, la capacidad económica mínima de la persona beneficiaria según el Acuerdo del Consejo Territorial, vuelve a estar referida a la cuantía mensual del IPREM, y la participación en el coste del servicio por parte del beneficiario depende de su capacidad económica, de tal forma, que si su capacidad económica es inferior o igual al IPREM, la participación en el coste del servicio será de 0 €; si se encuentra entre el IPREM y 1,5 x IPREM, la participación será del 50 % del coste del servicio, y para capacidades económicas superiores al 1,5 x IPREM, su participación será del 90 %.

Una vez efectuada la comparación, también se observan diferencias entre los criterios del Acuerdo Territorial con los de las ordenanzas locales armonizadas analizadas. Así las ordenanzas fiscales revisadas señalan que recibirán el servicio gratuito los usuarios con renta de referencia inferior o igual al indicador W incrementado en un 25 %. De esta forma el mínimo exento señalado en las ordenanzas (732,30 € en 2018) es notoriamente superior al establecido por el Acuerdo del Consejo Territorial (537,84 €), y por tanto todos los beneficiarios cuya capacidad económica se encuentre entre estas dos cantidades, no aportarán nada al coste del servicio recibido de acuerdo con lo establecido en las ordenanzas fiscales, mientras que si aplicáramos la fórmula del Acuerdo, éstos si tendrían que realizar aportación al coste del servicio. Volvemos a encontrarnos en una situación similar a la ayuda a domicilio, donde las ordenanzas establecen un mínimo de rentas exento superior al reflejado en el Acuerdo del Consejo Territorial, suponiendo condiciones más ventajosas para el beneficiario, y debiendo financiarse, por tanto, con cargo al nivel de protección adicional establecido en la LAPAD.

En los casos en los que el servicio no es gratuito, la participación en el coste para el resto de usuarios se calcula mediante la aplicación de una fórmula matemática, que no tiene en consideración el coste del servicio prestado y que nada tiene que ver con la fórmula expresada en el Acuerdo, originado de esta forma diferencias en el cálculo de la aportación, de forma que las cantidades a pagar por los usuarios de Castilla y León son

inferiores de las que resultan de aplicar lo señalado en el Acuerdo del Consejo Territorial.

VI.1.6. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Conforme se establece en el artículo 20 de la LAPAD y en el artículo 13 del Real Decreto 1051/2013, las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD se aprueban por el Gobierno mediante Real Decreto, previo acuerdo del Consejo Territorial, estando vigentes desde 2013 las cuantías máximas que fueron fijadas tras los recortes efectuados por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

Asimismo en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, se establece que la cuantía de las prestaciones económicas reconocidas (PEVS, PEAP y PECEF) será del 100 % de la cantidad máxima establecida en el Real Decreto que fije las cuantías anuales, cuando la capacidad económica de la persona beneficiaria sea igual o inferior al IPREM mensual.

VI.1.6.1. Prestación económica vinculada al servicio y de asistencia personal

En el Acuerdo del Consejo Territorial referenciado se establece la fórmula para calcular la cuantía de estas prestaciones, la cual se define en función del coste del servicio y la capacidad económica.

La regulación de estas prestaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se recoge en la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero que establece un procedimiento de cálculo que resulta de la aplicación combinada de los artículos 33 y 35. Este procedimiento de difícil interpretación y elevada complejidad técnica no sigue la fórmula prevista en el Acuerdo del Consejo Territorial.¹⁹ La cuantía de la prestación económica vinculada al servicio o para asistencia personal a abonar se obtiene inicialmente mediante la aplicación de los criterios y fórmulas del artículo 35. Ahora bien la cuantía así obtenida no puede ser superior a la que resulta de la aplicación de las reglas del artículo 33.1, ni tampoco puede superar las cuantías máximas fijadas por el Estado mediante Real Decreto para cada uno de los grados incrementadas en un 20 % para los Grados I y III y en un 75 % para el grado II, tal y como se establece en el apartado 2 del artículo 33. Además el artículo 33.3 también establece un importe mínimo de la prestación a recibir ya que esta no podrá ser inferior al 10 % de la cuantía fijada para cada grado por el Gobierno mediante Real Decreto, criterio que tampoco se incluye en el Acuerdo del Consejo Territorial.

Tanto en la aplicación del artículo 35, como en el artículo 33.1, la Orden fija unos indicadores de mínimos exentos de capacidad económica distintos del IPREM, que

¹⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

es el empleado en el Acuerdo del Consejo Territorial, concretamente en el artículo 35 se utiliza la cuantía de la prestación no contributiva, y en el artículo 33.1 el importe de la prestación familiar por hijo a cargo con discapacidad igual o superior al 65 %.

Ante la gran complejidad técnica derivada de la aplicación conjunta de los artículos 33 y 35 de la Orden FAM/6/2018 para determinar las cuantías de la prestaciones, se ha efectuado un estudio comparativo de las cuantías que se obtendrían aplicando esa normativa y la que resultaría del empleo de la fórmula de cálculo del Acuerdo del Consejo Territorial, combinando distintas capacidades económicas y costes del servicio. Las cuantías de las prestaciones obtenidas conforme a la Orden FAM/6/2018 resultan, en la mayor parte de los supuestos analizados, superiores, e incluso en algunos casos muy superiores a las calculadas conforme al Acuerdo del Consejo Territorial.

El motivo de que esta prestación sea superior en Castilla y León es debido, en gran parte, a la propia aplicación de las fórmulas de los artículos 33 y 35. Además cuando la capacidad económica es baja resulta aplicable el artículo 33.2 de la Orden FAM/6/2018 que incrementa el importe de las cuantías máximas fijadas por el Gobierno mediante Real Decreto en un 20 % para los beneficiarios con Grado reconocido I y III y en un 75 % para los de Grado II y para capacidades económicas elevadas se aplica el límite mínimo del 10 % del apartado tercero del artículo 33. Además, con fecha 14 de enero de 2021, se ha modificado la Orden FAM/6/2018 con el objeto de incrementar aún más las cuantías máximas de las prestaciones de modo que los porcentajes de incremento respecto a la regulación reglamentaria estatal pasan del 20 % al 30 % para los Grados I y III, y del 75 % al 80 % para el Grado II. También se modifica la fórmula de cálculo de las dos prestaciones introduciendo un nuevo coeficiente que supone un incremento medio del 10 % en las mismas. Con el sistema de cálculo empleado no se respetan las cuantías máximas fijadas en la normativa estatal. En el cuadro que se incluye a continuación se recogen las cuantías máximas fijadas en la normativa reglamentaria estatal y las que han resultado de aplicación conforme al artículo 33.2 de la Orden FAM/6/2018 durante los ejercicios 2018, 2019 y 2020 y las vigentes desde enero de 2021.

Cuadro n.º 6 - Cuantías máximas de las PEVS y PEAPS en la normativa reglamentaria estatal y en el artículo 33.2 de la Orden FAM/6/2018

Grados	Cuantía máxima estatal	Castilla y León 2018/2019/2020 (*)	Castilla y León 2021 (**)
Grado III	715,07	858,08	929,59
Grado II	426,12	745,71	767,02
Grado I	300,00	360,00	390,00

Fuente: elaboración propia a partir de información de la web de la JCyL

(*) Las cuantías del Grado I y III del artículo 33. 2 incrementan en un 20 % la cuantía máxima estatal y las del Grado II en un 75 %

(**) Las cuantías del Grado I y III del artículo 33. 2 incrementan en un 30 % la cuantía máxima estatal y las del Grado II en un 80 %

VI.1.6.2. Prestación económica de cuidados en el entorno familiar

En la propuesta de mejora número 15 del apartado segundo del Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, como medida de ahorro y reducción del déficit público, se acordó reducir en un 15 % las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, recorte, que se hizo efectivo a través del Real Decreto 20/2012. Asimismo en el citado Acuerdo del Consejo Territorial se estableció la posibilidad de que las CCAA en función de sus necesidades de financiación, ampliaran la reducción anterior. Circunstancia que fue aprovechada por Castilla y León para efectuar una reducción adicional de otro 15% sobre las cuantías máximas estatales anteriores a la reforma de 2012, manteniéndose este recorte hasta 2018, manteniéndose este recorte hasta 2018, año en el que como luego se analizará se inició el proceso de recuperación de las cuantías de la prestación.²⁰

En el citado Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 ya se establecía la fórmula matemática para calcular la cuantía mensual de estas prestaciones, la cual se configura en función de la capacidad económica y proporcionalmente al mayor grado de dependencia.

La regulación que, de esta misma prestación, efectúa la Orden FAM/6/2018, actualmente aplicable, se encuentra recogida en su artículo 33, estableciendo una fórmula de cálculo de la prestación completamente diferente a la del Acuerdo del Consejo Territorial, que tiene también en cuenta como variable de la capacidad económica del beneficiario, pero en lugar del IPREM, recoge un nuevo indicador, W,

²⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

cuyo importe ha resultado siempre superior a aquel, lo que significa que hasta este importe de capacidad económica, el importe de las prestaciones a percibir serían las máximas fijadas por el Real Decreto.

Además, los apartados 2 y 3 del artículo 33 establecen unos límites máximos y mínimos para esta prestación, de tal forma que la cuantía de la prestación no superará la cuantía regulada en la normativa reglamentaria estatal, es decir las máximas establecidas en el Real Decreto-ley 20/2012, multiplicadas por el coeficiente H vigente en cada momento, ni tampoco inferiores al 10 % de dicha cuantía de referencia también multiplicada por este coeficiente H.

De esta forma, el límite máximo de la cuantía de esta prestación será la cuantía máxima establecida en el reglamento estatal para cada grado reconocido de dependencia multiplicada por el coeficiente H vigente en cada momento. Desde la entrada en vigor de la Orden FAM/6/2018, se ha producido un paulatino proceso de recuperación de las cuantías máximas recortadas por la Comunidad entre 2012 y 2014 (de un 17,67 %), por la vía del incremento del coeficiente H. Así entre el 14 de enero de 2018 y el 31 de mayo de 2018, el coeficiente H estaba en un 0,82352; entre el 1 de junio de 2018 y 31 de enero de 2019 se subió hasta 0,94706; y a partir de 1 de febrero de 2019 y durante 2020, las cuantías máximas estatal y autonómica resultan coincidentes en ambas normativas al ser el valor de H igual a 1. Para 2021 la Orden FAM/1/2021, incrementa la cuantía de la cuantía máxima de las PECEF en un 5 %, ya que se eleva el coeficiente H hasta 1,05 a través de una disposición transitoria 6ª incorporada a la Orden FAM/6/2018, que estará en vigor mientras que el Gobierno mantenga las cuantías máximas aprobadas por el Real Decreto-Ley 20/2012. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de las cuantías máximas respecto a las fijadas en el Real Decreto-Ley 20/2012 a medida que se ha ido incrementando el coeficiente H. A partir de 2021, como ocurre con las PEVS y PEAPS, ya no se respetan las cuantías máximas del Real Decreto-Ley 20/2012.

Cuadro n.º 7 - Cuantías máximas de la PECEF en la normativa reglamentaria estatal y en el artículo 33.2 de la Orden FAM/6/2018 ²¹

Grados	Cuantía máxima estatal	Castilla y León	Castilla y León	Castilla y León	Castilla y León
		01/08/2012-31/12/2017 (H=0,82352)	01/01/2018-31/12/2018 (H= 0,94706)	01/01/2019-31/12/2020 (H=1)	2021 (H=1,05)
Grado III	387,64	319,23	367,12	387,64 €	407,02 €
Grado II	268,79	221,35	254,56	268,79 €	282,23 €
Grado I	153,00	126,00	144,90	153,00 €	160,65 €

Fuente: elaboración propia a partir de evolución normativa de Orden FAM/6/2018

²¹ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Con el fin de obtener conclusiones acerca de cuál de las dos fórmulas de cálculo anteriores resulta más ventajosa para este tipo de prestación (si la del Acuerdo del Consejo Territorial, o la de la Orden FAM autonómica), se ha realizado un análisis de la aplicación de ambas aplicando el coeficiente H vigente entre 1 de junio de 2018 y 31 de enero de 2019, teniendo en cuenta diferentes capacidades económicas para los tres tipos de grados de dependencia reconocidos, obteniéndose las siguientes conclusiones:

De acuerdo con el Acuerdo del Consejo Territorial, para una capacidad económica inferior o igual a la cuantía del IPREM mensual, la cuantía de la prestación será del 100 % de las cuantías máximas del Real Decreto-Ley 20/2012. Y, a partir de una capacidad económica superior al IPREM, ya empieza a operar la fórmula disminuyendo progresivamente la cuantía a percibir a medida que se incrementa la capacidad económica del beneficiario, hasta llegar a una capacidad económica de 1.625,75 € donde el beneficiario dejaría de percibir esta modalidad de prestación.

Mientras que de acuerdo con la normativa autonómica, para una capacidad económica inferior o igual a la cuantía del indicador W, superior al IPREM, la cuantía de la prestación a percibir será la máxima autonómica establecida en la Orden FAM, es decir la máxima estatal multiplicada por el coeficiente H. A partir de una capacidad económica superior al valor de W, se aplica la fórmula de cálculo autonómica hasta alcanzar una capacidad económica donde el resultado de la prestación coincida con el importe mínimo autonómico establecido para cada uno de los tres grados de dependencia.

Por tanto, si comparamos los importes de la prestación en ambas fórmulas (estatal y autonómica) observamos que la cuantía de la misma es superior calculándola de acuerdo con la fórmula recogida en el Acuerdo del Consejo Territorial en la mayor parte de los supuestos, salvo para capacidades económicas comprendidas entre el IPREM y 726 euros y capacidades económicas muy elevadas (superiores a 1.503,5 euros). De esta forma los beneficiarios de este tipo de prestación de la Comunidad se encuentran en una situación menos ventajosa que si su prestación se calcula siguiendo lo establecido en el Acuerdo del Consejo Territorial.²²

VI.2. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

VI.2.1. MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES. COMUNIDAD Y EELL

La Comunidad de Castilla y León posee un modelo integrado en el Sistema de Servicios Sociales. La gestión del SAAD está descentralizada, de forma que los

²² Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales tienen un gran protagonismo tanto en la valoración de las situaciones de dependencia como en la organización y prestación de algunos de los servicios del Catálogo.

El sistema se organiza territorialmente en dos niveles. El primero está formado por las Zonas de Acción Social. En ellas se ubican los Equipos de Acción Social Básica, que desarrollan su actividad en los Centros de Acción Social (CEAS). En el segundo nivel están las Áreas de Acción Social. Se trata de agrupaciones de Zonas de Acción Social del ámbito territorial correspondiente a cada entidad local competente en materia de servicios sociales y que son la referencia para las prestaciones dirigidas a la atención de necesidades específicas. En la configuración del mapa de servicios sociales de Castilla y León los Centros de Acción Social (CEAS), dependientes de las entidades locales como estructuras organizativas de primer nivel del sistema de servicios sociales, han venido siendo progresivamente configurados como verdadera puerta de acceso a este.

Cuadro n.º 8 - Entidades Locales participantes en la gestión del SAAD: zonas de acción social, CEAS y número de municipios ²³

Tipología	CCLL	Zonas de acción social (ZAS)	CEAS	N.º de municipios
Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes (capitales de provincia)	Ayuntamiento de Ávila	3	3	1
	Ayuntamiento de Burgos	9	9	1
	Ayuntamiento de León	7	7	1
	Ayuntamiento de Palencia	4	4	1
	Ayuntamiento de Salamanca	8	8	1
	Ayuntamiento de Segovia	3	3	1
	Ayuntamiento de Soria	2	2	1
	Ayuntamiento de Valladolid	19	19	1
	Ayuntamiento de Zamora	4	4	1
Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes (no capitales de provincia)	Ayuntamiento de Aranda de Duero	2	2	1
	Ayuntamiento de Miranda de Ebro	2	2	1
	Ayuntamiento de Ponferrada	3	3	1
	Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo	2	2	1
	Ayuntamiento de Medina del Campo	1	1	1
Diputaciones Provinciales (Competencias respecto CCLL de menos de 20.000 habitantes de su ámbito territorial)	Ayuntamiento de Laguna de Duero	1	1	1
	Diputación Provincial de Ávila	8	8	247
	Diputación Provincial de Burgos	18	18	368
	Diputación Provincial de León	25	25	208
	Diputación Provincial de Palencia	11	11	190
	Diputación Provincial de Salamanca	14	14	363
	Diputación Provincial de Segovia	10	10	217
	Diputación Provincial de Soria	10	10	182
	Diputación Provincial de Valladolid	13	13	223
Diputación Provincial de Zamora	10	10	247	
Total		189	189	2.260

Fuente: elaboración propia

²³ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha solicitado a la Gerencia de Servicios Sociales una breve descripción de la participación en la gestión de la dependencia de las EELL de su ámbito. De conformidad con la información suministrada al efecto, a las Diputaciones Provinciales y los municipios de más de 20.000 habitantes, participan en la gestión de la dependencia:

- A través de los centros de acción social (CEAS), que son la puerta de entrada al sistema, facilitan información y asesoramiento en las fases previas al inicio del procedimiento.
- Una vez presentada la solicitud, aplican el baremo de valoración de dependencia (BVD) y realizan el informe social de las personas que residen en domicilio particular y en las residencias de su titularidad.
- Forman parte, junto con profesionales de la Administración Autonómica, de los equipos mixtos que constituyen el órgano de valoración, encargado, entre otras cuestiones, de emitir el dictamen técnico que contiene la propuesta de grado de dependencia en los casos en los que han participado en la aplicación del instrumento de valoración.
- Realizan funciones de orientación a los interesados en la fase de elección de prestaciones.
- Realizan seguimiento de la PECEF y cursos de formación de las personas cuidadoras.
- Son titulares y prestan el servicio público de teleasistencia y de ayuda a domicilio.
- Establecen el Plan Individualizado de Intervención para los usuarios del servicio de ayuda a domicilio, tanto público como privado financiado con prestación económica vinculada, y realizan el seguimiento del mismo.
- Prestan, en algunos casos, el servicio público de centro de día, promoción de la autonomía personal y atención residencial a través de centros propios de la corporación.
- Desarrollan programas de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia.

En el cuadro siguiente, confeccionado a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales, se recoge el reparto de tareas y funciones, entre la Comunidad Autónoma (a través de la Gerencia) y las EELL (Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales, en relación con el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones.

Cuadro n.º 9 - Reparto de tareas y funciones para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones

Trámite / función	Comunidad Autónoma	Corporación local
Solicitud	Recepción, información, comprobación, grabación, subsanación	Información
Valoración funcional	Menores de 3 años Personas en residencias (excepto las residencias de titularidad de las diputaciones provinciales y municipios de más de 20.000 habitantes)	Mayores de tres años en domicilio particular o en residencias propias de las Corporaciones Locales
Valoración social e informe del entorno	Personas en residencias privadas	Personas en domicilio particular
Valoración Económica	Corresponde exclusivamente a la Comunidad	
Dictamen técnico	Todos	Personas en domicilio particular
Consulta y elección	Orientación, notificación, grabación, subsanación	Orientación
Propuesta, fiscalización, resolución y notificación	Corresponde exclusivamente a la Comunidad	

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Asimismo en el cuadro siguiente, de acuerdo con la distribución competencial existente, se recoge la Administración que presta los servicios y abona las prestaciones económicas del SAAD.

Cuadro n.º 10 - Reparto competencial para la prestación de servicios y abono de prestaciones económicas del SAAD

Servicios / prestaciones económicas del SAAD	Comunidad Autónoma	Corporaciones locales
Prestaciones económicas (PEVS, PEAP y PECEF)	X	
Servicio público de teleasistencia		X
Servicio público de ayuda a domicilio		X
Servicio público de prevención de la dependencia	X	X
Servicio público de promoción de la autonomía personal	X	X
Servicio público de centro de día y noche	X	X
Servicio público de atención residencial	X	X

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

VI.2.2. PLANTILLAS DE PERSONAL CON FUNCIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LA DEPENDENCIA

En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha solicitado información sobre la evolución de las plantillas del personal con funciones directamente relacionadas con la gestión de la dependencia en los ejercicios 2014-2019, con especificación de la categoría (personal directivo, técnico, valorador, administrativo, etc.). Igualmente se solicitó la misma información distinguiendo personal por género.

Conforme a la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales el personal de misma destinado a la gestión de la dependencia, durante los ejercicios 2014 a 2019, se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 11 - Evolución de las plantillas de personal de la GSS con funciones directamente relacionadas con la gestión de la dependencia, ejercicios 2014-2019

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dirección	8	8	8	8	8	8
Técnico/as (superiores y de gestión)	241	250	257	274	272	272
Valoradores/as (1)	52	49	30	35	37	28
Administrativos/as y auxiliares	256	275	323	315	325	320
Total	557	582	618	632	642	628

(1) Incluye los profesionales cuya principal o única tarea es la valoración/dictamen de dependencia

El número de trabajadores de la Gerencia destinados a la gestión de la dependencia ha aumentado todos los años, excepto en 2019 que ha disminuido. Los incrementos no son significativos, siendo el más importante el que tuvo lugar en el ejercicio 2016 respecto a 2015, de un 6,19 %, debido fundamentalmente al incremento del personal con funciones administrativas y auxiliares (un 17,46 %). El colectivo que ha tenido un incremento conjunto mayor ha sido el personal con funciones administrativas y auxiliares, con un incremento global en el periodos 2014 a 2019 del 25 %. El único colectivo que ha disminuido para el conjunto del periodo analizado ha sido el personal valorador, que ha experimentado una reducción del 46,15 % (en el año 2019 se reduce el número de valoradores/as porque se reorganizan las Gerencias Territoriales redistribuyendo funciones). El incremento global del conjunto de personal en el periodo 2014 a 2019 ha sido del 12,75 %.

El porcentaje de mujeres sobre el total de trabajadores con funciones en materia de dependencia en la Gerencia de Servicios Sociales es muy superior al de hombres, oscilando entre el 77,31 % y el 79,65 % en el período analizado.

En cuanto al personal de la Administración Local destinado a la gestión de la dependencia durante los ejercicios 2014 a 2019, conforme a la información suministrada por la Gerencia de Servicios Sociales, la información se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 12 - Evolución de las plantillas de personal de las EELL con funciones directamente relacionadas con la gestión de la dependencia, ejercicios 2014-2019

Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valoradores/as (1)	731	835	835	867	888	931
Total	731	835	835	867	888	931

(1) Este personal es el encargado de realizar las valoraciones de dependencia de las personas que residen en domicilios particulares o en centros de las CCLL, pero no realizan exclusivamente estas funciones

(2) No se incluye el personal administrativo de las CCLL, aunque pueden realizar algunas tareas relacionadas con la dependencia

El personal de las EELL destinado a la dependencia ha aumentado en todos los ejercicios, excepto en 2016, siendo el incremento más importante el que tuvo lugar en el ejercicio 2015 respecto a 2014, con un 14,23 %. El incremento de personal en el periodo 2014 a 2019 ha sido del 27,36 %.

Para este colectivo, únicamente, se han facilitado datos, en relación a su composición por sexo, de los años 2018 y 2019, siendo el porcentaje de mujeres sobre el total de trabajadores con funciones directamente relacionadas con la gestión de la dependencia de entorno al 89 %, en los dos años mencionados.

Asimismo se ha analizado la evolución de la plantilla en función del número de solicitudes presentadas, de una parte, teniendo en cuenta solamente el personal dependiente de la Administración autonómica, y de otra, considerando conjuntamente el personal dependiente de la Administración autonómica más el personal dependiente de las EELL. En el cuadro siguiente se muestra la evolutiva teniendo en cuenta exclusivamente el personal dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales.

Cuadro n.º 13 - Relación entre la plantilla de la Gerencia de Servicios Sociales con funciones directamente vinculadas con la dependencia y las solicitudes presentadas, ejercicios 2014-2019 ²⁴

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes / personal) (3) = (2 / 1)
2014	557	19.504	35,02
2015	582	22.990	39,50
2016	618	21.821	35,31
2017	632	23.631	37,39
2018	642	23.590	36,74
2019	628	24.318	38,72

Fuentes: datos aportados por la Comunidad Autónoma

No se producen elevados incrementos en el número de solicitudes presentadas, siendo reseñables el que se produce en el año 2015 del 17,87 % respecto del 2014; y en 2017 del 8,29 % respecto del 2016. Para el conjunto del periodo, el incremento en el número de solicitudes es del 24,68 %. Al ser el incremento del personal (12,75 %) inferior en el periodo analizado al incremento experimentado en cuanto a las solicitudes presentadas, la consecuencia es un aumento de solicitudes tramitadas por empleado.²⁵

En el cuadro siguiente se muestra la evolutiva respecto al total de solicitudes presentadas, del personal conjunto de la Comunidad Autónoma y de las EELL con funciones directamente relacionadas con la dependencia.

²⁴ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

²⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Cuadro n.º 14 - Relación entre las plantillas de la Comunidad Autónoma y de las EELL con funciones directamente vinculadas con la dependencia y las solicitudes presentadas, ejercicios 2014-2019 ²⁶

Ejercicio	Personal (1)	Solicitudes a 31 de diciembre (2)	Ratio (solicitudes / personal) (3) = (2 / 1)
2014	1.288	19.504	15,14
2015	1.417	22.990	16,22
2016	1.453	21.821	15,02
2017	1.499	23.631	15,76
2018	1.530	23.590	15,42
2019	1.559	24.318	15,60

Fuentes: datos aportados por la Comunidad Autónoma

Lo comentado en el cuadro anterior respecto al personal de la Gerencia de Servicios Sociales se puede extrapolar al análisis conjunto de ese personal con el de las EELL. Con la particularidad de que, al ser el incremento del personal (21,04 %) similar al de solicitudes presentadas en el periodo analizado, el número de expedientes atendidos por empleado se mantiene constante, en torno a 15,5.²⁷

VI.2.3. COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD Y EL SISAAD

Se ha solicitado a la Gerencia de Servicios Sociales una valoración inicial del funcionamiento del SISAAD en sus dos funciones de “disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las AAPP” que posibilite “la realización de estadísticas para fines estatales en materia de dependencia”, y de un sistema que aporte los “datos y contenidos de los documentos que serán imprescindibles para proceder a la liquidación del nivel mínimo a las CCAA”.

Conforme a lo manifestado por la Gerencia de Servicios Sociales, el SISAAD es un sistema diseñado con la intención de gestionar el procedimiento, pero que finalmente no ha sido capaz de responder a esas necesidades y se ha quedado en un sistema de información demasiado complejo para la utilidad que tiene. Por esa razón sería conveniente simplificarlo, reducir y reorganizar parte de la información que se recaba, y flexibilizar algunos criterios restrictivos. El SISAAD recaba información suficiente para elaborar estadísticas válidas únicamente sobre cuestiones muy generales en relación a

²⁶ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

²⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

los solicitantes, grado y prestaciones reconocidas, pero tiene muchas debilidades si se pretende realizar un análisis más preciso sobre el procedimiento de tramitación y sobre las características de los beneficiarios y las prestaciones. La información que ofrece no permite un buen conocimiento de la realidad del sistema.

La Gerencia de Servicios Sociales, señala que parece conveniente evolucionar hacia un modelo de estadísticas similar al que existe en otros sistemas de protección (con el de salud y educación), donde los indicadores son elaborados por las CCAA con arreglo a unos criterios fijos y bien precisos, y la AGE se limita a agregarlos.

Finalmente, en lo que se refiere a la liquidación del nivel mínimo, la Gerencia de Servicios Sociales entiende que el SISAAD sí dispone de información suficiente para realizarla correctamente.

El Sistema informático de la Comunidad de Castilla y León se denomina SAUSS (Sistema de Acceso Unificado a los Servicios Sociales). Este sistema permite gestionar de forma integral y coordinada todo el sistema de servicios sociales de la Comunidad, y entre ellos los vinculados a la dependencia. En el sistema participan todas las AAPP con competencias en la materia, por lo que unifica las bases de datos de personas e integra las aplicaciones de gestión existentes. No es un simple registro de datos sino que posibilita la gestión de las tareas de valoración, orientación, reconocimiento de las prestaciones y seguimiento de los múltiples agentes implicados. Permite la automatización y digitalización completa del proceso de gestión.

En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha solicitado a la Gerencia de Servicios Sociales detalle de las actuaciones de control realizadas durante el ejercicio 2018 en relación con la veracidad de la información y depuración de posibles errores.

La Gerencia de Servicios Sociales, en cuanto al control de la veracidad de la información que se graba en el SAUSS, manifiesta que, a lo largo del procedimiento se realizan muchos controles de verificación.

El SAUSS dispone de una base de datos unificada de personas, en la que se encuentran registradas todas las que son o han sido usuarias de algún servicio social autonómico y local. Esto significa que, cuando se presenta una solicitud de valoración o de prestaciones, la aplicación utiliza la información existente, la actualiza y corrige en caso de necesidad. Este sistema reduce el riesgo de error en la grabación, aparte de los controles normales que tiene implantada la aplicación para impedir la grabación de datos inconsistentes.

Tanto si es una persona de la que existen antecedentes como si es completamente nueva, una vez grabada la solicitud se verifican los datos identificativos y el DNI con la base de datos del Ministerio del Interior. Esto garantiza la fiabilidad en la grabación ya que solo se incorporan al sistema los datos cuando están verificados, si no está verificado se exige información complementaria.

Igualmente antes de grabar la residencia se verifica, mediante la consulta del empadronamiento en la base de datos del INE. Asimismo, cuando se realiza la valoración de la capacidad económica se consultan sus datos en las bases de la AEAT, del INSS y del Catastro, con lo que se realiza una verificación extra de la información, volviéndose a comprobar la identidad de las personas. Solo en el caso de que la persona no haya autorizado a consultar sus datos, se le exige la documentación identificativa suficiente y se graban sus datos.

Por lo que la Gerencia, entiende que no es que se realicen controles de verificación, sino que la verificación misma de los datos que se introducen forma parte del sistema.

Señala además, que si aun así se produjeran errores, la probabilidad de que persistiesen es prácticamente nula: en primer lugar, porque el interesado recibe notificaciones y documentación en la que se le informa del estado de su expediente, dándole la oportunidad de corregir lo que proceda; y, en segundo término, porque en el proceso intervienen distintos agentes, utilizando la aplicación, que también informan de este tipo de errores (el personal de tramitación, los valoradores, los que efectúan el dictamen técnico, la Intervención Territorial que fiscaliza las propuestas de resolución, la Intervención Delegada que fiscaliza el pago, etc.).

En definitiva entiende que no es necesario realizar revisiones periódicas para verificar la información contenida en el SAUSS. Pero que no obstante lo anterior, periódicamente se realizan revisiones-actualizaciones:

- Todos los años se revisa que estén empadronados en Castilla y León, aquellos con prestaciones vigentes
- Todos los años se actualizan los datos económicos.
- Mensualmente las entidades dan información sobre los servicios prestados (que es una manera muy ágil de detectar fallecidos).
- Mensualmente se realizan cruces con los datos del INE y del Ministerio de Justicia para detectar fallecidos.

Por lo que se refiere a las posibles duplicidades, el sistema SAUSS tiene una base de datos única para todos los servicios y para todas las prestaciones sociales, no solo para la dependencia, y cuando entra una solicitud lo primero que se hace es verificar si la persona ya está en el sistema, por tanto, no hay posibilidad de duplicidades.

Por último, los errores detectados se notifican de manera regular al SISAAD y existe un sistema para que todas las correcciones que se realicen en la base de datos autonómica, sean comunicadas de forma inmediata.

Dado que la Comunidad no utiliza el SISAAD sino el SAUSS y que se remite la información a este por procedimientos telemáticos se ha solicitado a la Gerencia de Servicios Sociales un informe relativo a los problemas de interoperabilidad entre ambos sistemas.

Debido al efecto que el funcionamiento del punto de interoperabilidad puede tener sobre la gestión ordinaria de los expedientes, suponiendo su paralización por diferentes causas, así como sobre las estadística extraídas del Sistema, y al objeto de verificar la incidencia de los errores de envío por cada ciclo de gestión, en el cuadro adjunto se incluye la información obtenida del Punto de Interoperabilidad de SAAD sobre expedientes con error de envío a 31/12/2018.

Cuadro n.º 15 - Errores de envío al SISAAD por ciclo de gestión a 31/12/2018

Ciclo de gestión	N.º de errores de envío
Solicitudes	1.131
Valoraciones, dictámenes y resoluciones de grado	81
Propuestas y resoluciones PIA	54
Corrección errores	49
Traslados salientes	12
Traslados entrantes	4
Archivado expedientes	29
Total	1.360

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Conforme a lo manifestado por la Gerencia de Servicios Sociales, en 2019, mejoró mucho la situación, reduciéndose a menos de 300 el número de errores, siendo la mayoría por traslados entre las CCAA. También señala la Gerencia que el SISAAD actual ha mejorado bastante respecto al principio y que son muchos menos los problemas que existen en la interoperabilidad.

La AGE, a través del IMSERSO, es la responsable de la administración del SISAAD. Sin embargo, la incorporación en el SISAAD de la información y datos contenidos en los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones, es realizada por cada Comunidad Autónoma competente y exige, para el cumplimiento de sus fines, que éstas mantengan constantemente actualizada, en todos sus extremos, la información que contiene.

Independientemente de que la Comunidad Autónoma esté gestionando o no sus expedientes mediante el SISAAD, todas están obligadas a informar al mismo de ciertos datos de consolidación y control en las distintas etapas del expediente (iniciación, resolución de grado y resolución de reconocimiento de la prestación). Conviene destacar que, en todo caso, y sin perjuicio de los controles implementados en la aplicación informática, la introducción de la información en el SISAAD y su mantenimiento es

competencia exclusiva de las CCAA. El IMSERSO no modifica de oficio los datos incorrectos.

Con la finalidad de corregir las deficiencias observadas desde la promulgación de la Ley 39/2006, el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, estableció, entre otras medidas, la obligación de las CCAA de expedir mensualmente una certificación relativa a los datos incorporados al SISAAD, en la que, de acuerdo con la Orden SSI/2371/2013 constaran las altas y, bajas de solicitudes, de las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia, de las resoluciones de reconocimiento de las prestaciones y efectividad del derecho, así como las modificaciones relativas a la revisión de grado y de la prestación reconocida y los traslados, según modelo que se incluyen en la citada orden. Estas certificaciones se utilizan por el IMSERSO para la liquidación mensual del nivel mínimo de protección, así como para la acreditación de la veracidad de los datos incorporados al SISAAD.

Teniendo en cuenta el marco descrito, y con el objeto de conocer la colaboración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con el IMSERSO para mantener permanentemente actualizada la información del SISAAD, se ha realizado un doble análisis: de una parte, se ha solicitado información a la Gerencia de Servicios Sociales sobre la cuantía de los expedientes iniciados y no incorporados al SISAAD a fecha de 31 de diciembre de 2018, para conocer la casuística que explica las causas que motivan esa falta de incorporación al SISAAD; y de otra se ha hecho un análisis de los tiempos medios de demora entre el registro en el SAUSS y el SISAAD para cada una de las diferentes fases del procedimiento. Conforme a lo manifestado al respecto por la Gerencia de Servicios Sociales, a 31 de diciembre de 2018 había 9.968 solicitudes que no se habían incorporado al SISAAD. A 30 de abril de 2019 estaban todas incorporadas salvo 123 que tenían error de envío (bien por ser expedientes abiertos en otras CCAA y no se había efectuado el traslado, o por otras causas). La situación es la que figura en el cuadro siguiente.

Cuadro n.º 16 - Situación a 30 de abril de 2019, de los 9.968 expedientes no incorporados al SISAAD a 31 de diciembre de 2018

Situación	N.º de expedientes
En tramitación	3.646
Finalizado sin derechos	376
Finalizado con reconocimiento sólo de grado	11
Finalizado con reconocimiento de grado y prestación	5.935
Total	9.968

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

En cuanto los motivos de la falta de incorporación, la Gerencia de Servicios Sociales señala que existe un inevitable desfase entre el momento en el que se produce cada trámite administrativo y el momento del envío, que está ligado a la grabación de

los datos, a su verificación y a la preparación de los ficheros, todo ello teniendo en cuenta también el calendario mensual del Ministerio.

Cada mes el IMSERSO cierra la liquidación con los envíos efectuados hasta el día 25. Entre el día 26 y 31 se seleccionan los expedientes cuyos datos se enviarán al mes siguiente, recogiendo los casos cuya información esté completa con los datos mínimos que exige el SISAAD. En las dos semanas siguientes se recaban los datos complementarios precisos, se realizan las verificaciones finales y se preparan los ficheros de envío. Se trata de información de unas 2.100 altas mensuales en el sistema, de promedio, a las que hay que añadir otros 6.500 envíos correspondientes al reconocimiento de grado y prestaciones, así como a las revisiones.

Además de los datos de solicitud, de cada expediente resuelto se envían los de la valoración y la prestación reconocida (fechas de resolución, tipo de prestación, intensidad, cuantía, coste del servicio, copago, fecha de efectos y de inicio, datos de cuidadores, etc.).

Por lo que se refiere al alta inicial, por el que se incorpora una persona al sistema, la Gerencia manifiesta que es muy difícil conseguir una inmediatez absoluta entre la solicitud y el envío de datos al SISAAD ya que cada mes hay un promedio de 2.100 solicitudes que no tienen antecedentes en el sistema. Esas solicitudes se reciben, se descargan en el sistema informático de registro y se graban en la aplicación con una demora que oscila entre 3 y 21 días (alcanzando el máximo precisamente a finales de año por la concentración de permisos del personal). Los expedientes que tienen algún defecto de forma deben ser subsanados. Asimismo, se realiza la comprobación del cumplimiento de los requisitos de residencia, tarea que puede suponer hasta una semana más de media. Solo los expedientes completamente grabados, sin defectos de forma y con el requisito de residencia acreditado se seleccionan entre el día 26 y 31 de cada mes para ser enviados.

Como consecuencia del procedimiento descrito, a 31 de diciembre no se habían enviado las solicitudes grabadas entre el 25 de noviembre y el 20 de enero (fecha en la que se grabaron las últimas que entraron por registro a finales de diciembre). Tampoco se enviaron las anteriores al 25 de noviembre que estaban pendientes de subsanación a esa fecha, así como las que no tenían acreditado aún el requisito de residencia. En conjunto, esto explica la falta de envío de unas 4.900 solicitudes por imposibilidad material (no estaban grabadas en el sistema por ser recientes) o por no disponer de datos completos para su envío.

Las restantes 5.000 solicitudes no enviadas a 31 de diciembre, conforme a lo señalado por la Gerencia, tenían una explicación coyuntural, debida a problemas organizativos e informáticos. Los problemas informáticos se justifican porque en el último año se había extendido el sistema informático de registro (SIRCYL) que suponía la digitalización de la documentación y la gestión de la entrada de solicitudes a través de esta nueva plataforma lo que había dado lugar a retrasos notables en la grabación de datos con integridad y en su incorporación plena al SAUSS. En cuanto a los problemas

organizativos, se habían producido cambios imprevistos en el personal, que de modo particular habían afectado a los técnicos muy cualificados de difícil sustitución que eran los encargados de recabar la información necesaria y preparar los ficheros de envíos. En conjunto, ambos problemas produjeron un retraso entre abril y octubre de 2018 y desde noviembre se había recuperado ese retraso y se había normalizado la situación, reduciéndose actualmente la diferencia entre solicitudes y envíos a unos 3.000 – 4.000 expedientes, desfase que se puede considerar ordinario y que se corresponde con las solicitudes presentadas desde finales del mes anterior, las del propio mes y las que no se pueden considerar provisionalmente como solicitudes válidas por defectos esenciales de forma.

Asimismo se indica por parte de la Gerencia de Servicios Sociales que se están desarrollando mejoras técnicas que automatizan algunos pasos del proceso de grabación y verificación de datos, lo cual permitirá agilizar la incorporación de expedientes al SISAAD y reducir esa cifra de desfase ordinario.

Por otra parte, al objeto de conocer el lapso temporal con el que la Gerencia de Servicios Sociales registra en el SISAAD las distintas fases del expediente (iniciación, resolución de grado y resolución de reconocimiento de la prestación), se ha solicitado información extraída del SAUSS, de los expedientes iniciados en los años 2018 y 2019 y con referencia a los datos obrantes a 29 de enero de 2021, en los que se recogen los datos y fechas fundamentales (iniciación, resolución de grado y resolución de reconocimiento de la prestación). Se han obtenido los siguientes tiempos medios:

- El tiempo medio transcurrido entre la solicitud del derecho a la situación de dependencia registrado en el SAUSS y la fecha de alta en el SISAAD de la solicitud de dependencia de los 47.221 expedientes iniciados en 2017 y 2018 es de 198 días.
- El tiempo medio transcurrido entre la solicitud del derecho a la situación de dependencia registrado en el SAUSS y la fecha de alta en el SISAAD de las resoluciones de reconocimiento de la prestación principal (única que se registra en el SISAAD) para los 33.972 expedientes en que se reconoce grado y prestación, es de 332 días.
- El tiempo medio transcurrido entre la fecha de alta en el SISAAD de la solicitud y la fecha de alta en el SISAAD de las resoluciones de reconocimiento de la prestación principal para los 33.972 expedientes en que se reconoce grado y prestación es de 138 días.
- El tiempo medio transcurrido entre la fecha de resolución de reconocimiento de grado en el SAUSS y la fecha de alta en el SISAAD del reconocimiento de grado, ha sido de 111 días.
- El tiempo medio transcurrido entre la fecha de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia en el SAUSS y la fecha de alta en el

SISAAD de la resolución de reconocimiento de la prestación principal, ha sido de 132 días.

En el siguiente cuadro se resumen los tiempos medios que se emplean para incorporar al SISAAD algunos datos del SAUSS, que de acuerdo con el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, deberían incorporarse mensualmente y como consecuencia los tiempos medios deberían reducirse considerablemente.

Cuadro n.º 17 - Tiempos medios transcurridos entre los registros en el SAUSS y en el SISAAD

Registros		Días
Solicitud SAUSS	Solicitud SISAAD	198
Solicitud SAUSS	Reconocimiento de la prestación SISAAD	332
Solicitud SISAAD	Reconocimiento de la prestación SISAAD	138
Grado SAUSS	Grado SISAAD	111
Reconocimiento de la prestación SAUSS	Reconocimiento de la prestación SISAAD	132

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales

Las excesivas demoras por parte de la CCAA en registrar y actualizar los datos del SISAAD, suponen un inconveniente para la planificación por parte del IMSERSO de sus necesidades presupuestarias con las que hacer frente al abono del nivel mínimo de protección.

Otra de las deficiencias, detectadas por el Tribunal de Cuentas, en relación a la calidad de los datos incorporados al SISAAD, era la relacionada con la acreditación del beneficiario.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León la identificación de las personas usuarias del sistema de atención a la dependencia se realiza a través SAUSS, que asigna un número de identificación (CODINT) a cada persona física solicitante, identificada con nombre, apellidos, fecha de nacimiento y DNI/NIE si disponen de él. Ese número es el que identifica a la persona en el registro de personas de la Gerencia de Servicios Sociales.

En el caso de personas menores de 14 años, si no disponen de DNI, se identifican con el CODINT asignado por nombre, apellidos y fecha de nacimiento. Este código se utiliza en todas las aplicaciones y funciona como el DNI, de forma que el riesgo de error es muy reducido. Y si, tras la tramitación del expediente se les reconoce una prestación económica, se exige a sus padres o tutores que soliciten el DNI del menor o que soliciten a la AEAT el NIF provisional previsto para estos casos. No se les da de alta en nómina mientras no aporten esta información, con lo que se reduce al máximo el riesgo de errores por esta causa.

De la información que consta en el SAUSS de los expedientes iniciados en los años 2018 y 2019, se ha comprobado que únicamente hay 198 expedientes en que habiendo reconocimiento de grado y prestaciones a menores de 14 años, no consta el DNI, pero si consta, en todos los casos, el correspondiente número de identificación (CODINT).

VI.2.4. CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN LA LAPAD Y EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, pudiendo distinguirse las siguientes fases:

- 1) **Iniciación.** El procedimiento se inicia a solicitud de la persona interesada o de quien ostente su representación. La solicitud debe dirigirse al Gerente Territorial de la provincia en la que la persona interesada tenga su domicilio y se tramita utilizando el formulario disponible en la sede electrónica que es aprobado por Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales. La solicitud puede presentarse de forma presencial o electrónica y debe ir acompañada de la documentación acreditativa de la identidad y de la capacidad económica del interesado y del informe sobre las condiciones de salud.
- 2) **Instrucción y tramitación del procedimiento** La instrucción y tramitación del procedimiento corresponde a la Gerencia Territorial de la provincia en la que resida el solicitante. A estos efectos la Resolución de 25 de mayo de 2009 de la Gerencia de Servicios Sociales (BOCyL de 28 de mayo de 2009) delega en las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales la tramitación de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones. Una vez que las solicitudes tienen entrada en las respectivas Gerencias Territoriales, estas proceden a su grabación inmediata en el SAUSS por orden de entrada. La grabación en el SAUSS es el acto que desencadena todas las tareas siguientes del procedimiento (petición de datos económicos a otros organismos, subsanación, impulso de valoración, etc.) por lo que, si hay retraso en la grabación, todas las demás tareas también se retrasan.

Dentro de la instrucción del procedimiento se realizan los siguientes trámites y actuaciones:

- **Subsanación de la solicitud y documentación complementaria.** Una vez presentada la solicitud el órgano instructor comprueba el cumplimiento de los requisitos exigidos y, en el caso de que no reúna todos los necesarios, requiere al interesado para que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, en los términos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- Aplicación del instrumento de valoración e informe de resultados. Profesionales del área social o sanitaria especialmente formados, una vez recabados todos los datos necesarios sobre la situación personal, familiar y social de la persona a valorar, proceden a la aplicación técnica del instrumento de valoración, y posteriormente elaboran un informe con los resultados de la aplicación, el cual debe ser emitido en el plazo máximo de 30 días (hasta el 31/12/2018 el plazo era de 45 días).

Gráfico n.º 2. Responsable de la aplicación del instrumento de valoración ²⁸



- Incorporación al expediente de informe social. También se incorpora al expediente un informe social relativo a las necesidades sociales que presente el interesado cuando estas deban ser tenidas en cuenta en la valoración. Este Informe se elabora por el trabajador social del CEAS correspondiente cuando el interesado resida en su domicilio, o por trabajador de la Gerencia de Servicios Sociales o de la entidad local competente en materia de acción social y servicios sociales en el resto de los casos.
- Dictamen técnico. Una vez practicadas todas las actuaciones anteriores, se emite en el plazo de 15 días, el dictamen técnico a que se refiere el artículo 27.1 de la LAPAD, el cual se pronuncia sobre el grado de

²⁸ Gráfico modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

dependencia, con especificación de los cuidados que la persona requiera. El dictamen es elaborado y suscrito:

- Por un técnico de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales y otro de la entidad local competente en materia de acción social y servicios sociales
 - Por dos técnicos de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, cuando el interesado sea usuario de un recurso residencial de servicios sociales cuya titularidad y gestión no corresponda a una entidad local con competencias en materia de acción social y servicios sociales.
- Propuesta de resolución. El órgano instructor formula propuesta de resolución, ajustada al dictamen técnico y comprensiva de la valoración de la situación dependencia, con indicación del grado y determinación de los servicios o prestaciones que pueden corresponder al interesado.
- 3) Resolución. A la vista de lo actuado y de la propuesta formulada, el titular de la Gerencia Territorial dicta resolución motivada en los términos previstos en el artículo 28.3 de la LAPAD. Dicha resolución determina los servicios o prestaciones que correspondan al solicitante, según el grado dependencia, de conformidad con lo que se disponga en la normativa aprobada en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9, 10.3 y 15 de la LAPAD y en función de la red de servicios y prestaciones de la Comunidad de Castilla y León. El plazo máximo para dictar resolución y para practicar su notificación es de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

A efectos de analizar el procedimiento aplicado por la Comunidad para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, y en coordinación con el Tribunal de Cuentas, se ha solicitado a la Comunidad la relación extraída del SAUSS de las solicitudes presentadas en el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y 31 de diciembre de 2018 (sin expediente abierto previamente) y con referencia a los datos obrantes a 29 de enero de 2021. En esa relación informática se recogen los datos y fechas fundamentales correspondientes a dichas solicitudes a efectos de las verificaciones relativas al cumplimiento de los plazos fijados en la normativa estatal y autonómica.

La base de datos aportada por la Comunidad, en la que se excluyen las revisiones de grado y PIA, y de la que se han excluido posteriormente también los expedientes que proceden de traslados de otra Comunidad Autónoma (ya que se está analizando exclusivamente la gestión de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), arroja un total de 47.221 expedientes iniciados en el periodo, sobre los que se ha realizado el análisis.

Para verificar la exactitud de los datos incluidos en la relación extraída del SAUSS y facilitada por la Comunidad Autónoma, se ha seleccionado aleatoriamente una muestra de 50 expedientes en los que se ha comprobado la efectiva correspondencia entre la información proporcionada y la que se deriva de la documentación acreditativa correspondiente a los mismos. Únicamente en tres expedientes (429507, 432171 y 467660) no coincide la fecha de efectividad de la prestación principal consignada en el SISAAD con la fecha real de efectividad acreditada documentalmente.

Con la información proporcionada, se ha procedido al análisis del cumplimiento del plazo máximo de resolución de seis meses, transcurridos entre la fecha del registro de la solicitud y la fecha de reconocimiento de la prestación con depuración en los expedientes que han estado en situación administrativa de suspensión de plazos u otras análogas, descontándose los periodos en que han permanecido en tal situación

Con base a la información suministrada y distinguiendo en función de que los expedientes se hubieran resuelto o no en plazo, estos se pueden clasificar en las categorías que figuran en el siguiente cuadro.

Cuadro n.º 18 - Situación procedimental de los expedientes de la relación de solicitantes entre 1/1/2017 y 31/12/2018 a 29 de enero de 2021 ²⁹

Desglose de expedientes por la situación del procedimiento	N.º	Porcentaje
Expedientes con prestación reconocida dentro de plazo	15.856	34
Expedientes con prestación reconocida en plazo superior a 6 meses	18.116	38
Expedientes con resolución sin dependencia dentro del plazo	8.569	18
Expedientes con resolución sin dependencia en plazo superior a 6 meses	2.637	6
Expedientes dados de baja antes de la fase de reconocimiento de la prestación	1.800	4
Expedientes con resolución de grado sin prestaciones	243	1
Total	47.221	100

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales

Como se deduce del cuadro anterior, a 29 de enero de 2021 no quedaban expedientes iniciados en los ejercicios 2017 y 2018 pendientes de resolver. De los 47.221 expedientes resueltos, 33.972 obtuvieron el reconocimiento de la prestación de dependencia, es decir un 72 %.

Entre los expedientes que no obtuvieron el reconocimiento de ninguna prestación, 13.249 (28 %), figuran incluidos:

²⁹ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

- 8.569 expedientes, el 18 % del total, que son expedientes de resolución de Grado 0, es decir sin prestaciones, resueltos en el plazo de 6 meses previsto en la normativa vigente.
- 2.637 expedientes, el 6 % del global, que son expedientes con resolución de Grado 0 sin prestaciones, resueltos fuera del plazo legalmente previsto.
- 243 expedientes, un 1 % del conjunto, en los que se ha reconocido un grado de dependencia (distinto de cero), pero que no se alcanzó la fase de reconocimiento de la prestación, debido a causas exclusivamente imputables a los interesados. Debe recordarse que en la Comunidad, el procedimiento por el que se reconoce la situación de dependencia concluye con una única resolución administrativa en la que se reconoce el grado de dependencia y la prestación o prestaciones correspondientes, por lo que la resolución de expedientes con grado sin prestaciones solo se realiza de forma excepcional y siempre por causas imputables al interesado.
- 1.800 expedientes, el 4 % del total, en los que el procedimiento no alcanzó la fase de reconocimiento de la prestación por diferentes causas: fallecimiento dentro del plazo de resolución, desistimiento, caducidad, denegación por incumplimiento de requisitos, etc.³⁰

En relación con los expedientes que finalizaron con reconocimiento de las prestaciones de dependencia, es decir 33.972 expedientes, cabe reseñar los siguientes hechos:

- En 15.856 expedientes, es decir el 47 % del total de los 33.972 expedientes que obtuvieron el reconocimiento de la prestación de dependencia, el reconocimiento se produjo dentro del plazo máximo de seis meses legalmente establecido.
- En 18.116 expedientes, el 53 % del total de los 33.972 expedientes que obtuvieron el reconocimiento de la prestación de dependencia, dicho reconocimiento se produjo en un plazo superior al máximo de seis meses legalmente establecido, sobrepasándose en un promedio de 62 días. Se incumple por tanto para estos expedientes el plazo máximo para el reconocimiento del derecho a la prestación de dependencia. En el cuadro siguiente se clasifica a esos expedientes en función de las dilaciones experimentadas respecto al plazo de 6 meses. Como se observa en el mismo el 52 % de los expedientes resueltos fuera de plazo (9.411

³⁰ Párrafos modificados en virtud de alegaciones extemporáneas.

expedientes) la demora es superior a 40 días, existiendo 2.722 expedientes (15 %) con dilaciones superiores a 120 días.³¹

Cuadro n.º 19 - Demoras respecto al plazo máximo de resolución en los expedientes reconocidos fuera de plazo ³²

Exceso en el plazo de resolución	N.º	Porcentaje
De 1 a 20 días	5.109	28%
De 21 a 40 días	3.596	20%
De 41 a 60 días	2.530	14%
De 61 a 90 días	2.635	15%
De 91 a 120 días	1.524	8%
De 121 a 150 días	1.047	6%
De 151 a 180 días	690	4%
De 181 a 210 días	420	2%
Más de 210 días	565	3%
Total	18.116	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales

- Si el análisis lo efectuamos a nivel provincial, en el cuadro siguiente se recogen los expedientes de cada provincia que han sido resueltos con demora de plazo, con indicación de la media de los días excedidos respecto al plazo de 6 meses. Como se observa, las provincias con más expedientes resueltos fuera de plazo son Valladolid, León y Salamanca y las que tienen peores datos en cuanto a las medias de los días excedidos de plazo son Salamanca, Valladolid y Ávila.

³¹ Párrafos modificados en virtud de alegaciones extemporáneas.

³² Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Cuadro n.º 20 - Demoras en la resolución de expedientes a nivel provincial ³³

Provincia	N.º de expedientes	Porcentaje	Media de días excedidos del plazo
Ávila	986	5%	70
Burgos	2.446	14%	53
León	3.470	19%	62
Palencia	929	5%	31
Salamanca	2.859	16%	75
Segovia	585	3%	61
Soria	569	3%	44
Valladolid	4.443	25%	70
Zamora	1.829	10%	56
Total	18.116	100%	62

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales

- De los 33.972 expedientes en que se reconoció la prestación de dependencia, en 18.141 de ellos (53 %) consta la fecha de notificación, en el SAUSS, siendo el plazo medio empleado en la notificación de 10 días. En el resto (15.831, un 47 %) no figura la fecha de notificación en la información aportada. Es por ello, que a efectos de evaluar el cumplimiento del plazo de seis meses en este Informe se ha considerado la fecha de la resolución y no de la notificación a pesar de la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, en su artículo 6.3 establece que “*el plazo máximo para dictar resolución y para practicar su notificación será de 6 meses a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación*”..

Partiendo de los expedientes que finalizaron con reconocimiento de las prestaciones de dependencia, es decir 33.972 expedientes (15.856 dentro de plazo y 18.116 fuera de plazo) se ha calculado el tiempo medio transcurrido desde la fecha de registro de las solicitudes a la de reconocimiento de la prestación de dependencia. Como se recoge en el cuadro siguiente el tiempo medio de resolución se sitúa en 198 días, por lo que la desviación respecto al plazo máximo de 6 meses es de 16 días. Se observa asimismo que a nivel provincial, hay 3 provincias con tiempos medios que, a resultas de la tramitación, cumplen con los plazos legales (Palencia, Segovia y Soria) mientras que el resto están por encima del límite legal, destacando con peores tiempos medios Valladolid y Salamanca.³⁴

³³ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

³⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Cuadro n.º 21 - Tiempo medio de resolución a nivel provincial y a nivel autonómico respecto el plazo de 6 meses

Provincia	N.º de expedientes	Media
Ávila	2.288	195
Burgos	4.698	193
León	6.512	198
Palencia	2.402	175
Salamanca	4.828	208
Segovia	2.259	166
Soria	1.289	172
Valladolid	6.351	219
Zamora	3.345	198
Total	33.972	198

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales

Además en el cuadro siguiente para constatar la evolutiva experimentada a nivel autonómico en los años 2017 y 2018, se analiza el promedio de días para cada uno de esos dos años, considerando en cada uno de ellos los expedientes iniciados y resueltos en ese año y en los posteriores.

Cuadro n.º 22 - Tiempo medio de tramitación de los expedientes resueltos con reconocimiento de prestaciones iniciados en los ejercicios 2018 y 2019

Año	Promedio de días
2017	204
2018	192
2017 - 2018	198

Se aprecia una reducción de 12 días entre esos 2 años en el tiempo medio transcurrido entre la solicitud del derecho a la situación de dependencia y la fecha de reconocimiento de la prestación. No obstante la mejora efectuada, aún está lejos de los objetivos planteados en el Acuerdo del Dialogo Social de 10 de marzo de 2017, que pretendía a finales de 2017 situar el promedio de tramitación en 5 meses y a finales de 2018 en 4 meses, para en 2019 alcanzar los tres meses.

De hecho, y como se observa en el cuadro siguiente, existen todavía importantes desviaciones respecto al cumplimiento de los plazos máximos intermedios incorporados por la Orden FAM/6/2018, en la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, reguladora del

procedimiento, para dar cumplimiento a los objetivos del citado Acuerdo del Dialogo Social y así conseguir la progresiva reducción de los tiempos medios de resolución.

Cuadro n.º 23 - Tiempos medios de tramitación entre las fases del procedimiento³⁵

Fase del procedimiento	Días por fase del procedimiento (1)	Días establecidos en la normativa autonómica (2)	Desviación (3) = (1) - (2)
Solicitud-fecha impulso valoración	13	-	-
Fecha impulso valoración - fecha fin valoración	78	45	33
Fecha fin valoración - dictamen técnico	28	15	13
Dictamen técnico - resolución prestación	74	-	-
Total solicitud - resolución prestación	198	182	16

En cuanto al plazo máximo para la emisión del informe de aplicación del instrumento de valoración, que se fijó en 45 días hasta el 32/12/2018 (y desde esa fecha en adelante 30 días) la desviación es de 33 días (73 %), mientras que para el dictamen técnico del artículo 27.1 de la LAPAD que se pronuncia sobre el grado de dependencia, fijado en un máximo de 15 días, la desviación es de 13 días (87 %).

Es igualmente reseñable el elevado número de promedio de días (74) que se tarda en concluir el procedimiento una vez emitido el dictamen técnico. Es probable que este periodo incida en la demora final que se produce en la resolución de los expedientes de reconocimiento del derecho a la dependencia. Obsérvese que después de la emisión del dictamen técnico únicamente restarían por tramitar, la propuesta de resolución y la resolución que pone termino al procedimiento. No se ha podido valorar el tiempo medio entre la propuesta de resolución y la resolución, debido a que esa información, a pesar de haber sido solicitada por el Consejo de Cuentas, no ha sido aportado por la Gerencia de Servicios Sociales por no estar incorporada en el SAUSS. Al objeto de precisar un poco más el origen del citado lapso temporal entre la emisión del dictamen técnico y la Resolución final, y como procedimiento de fiscalización alternativo ante la ausencia de la información citada, se ha analizado ese plazo para los 50 expedientes que fueron seleccionados en la muestra, lo que nos ha permitido, para estos expedientes dividir el periodo dictamen técnico-resolución de dependencia en dos fases, conforme se recoge en el cuadro siguiente.

³⁵ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Cuadro n.º 24 - Tiempos medios entre dictamen técnico- propuesta de resolución y propuesta de resolución- resolución definitiva en los 50 expedientes de la muestra

Fase del procedimiento	Días por fase del procedimiento	Días por fase del procedimiento (expedientes de la muestra)
Dictamen técnico - resolución prestación	74	44
Propuesta de resolución-resolución de dependencia		19
Total días	74	63

Aun cuando el número de días no coincide (74 y 63), dado que en la 1ª columna se recoge el tiempo medio resultante de los 33.972 expedientes del universo y en la 2ª columna únicamente se tienen en cuenta los datos de los 50 expedientes de la muestra, se observa claramente el número de días que transcurre en cada una de las dos fases del procedimiento señaladas, siendo especialmente reseñable el periodo de, al menos, 19 días que transcurre desde la Propuesta de resolución en las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales hasta la resolución definitiva.

Por tanto, si bien conforme a lo anteriormente señalado, no se ha logrado aún en términos medios el cumplimiento del plazo de 6 meses legalmente establecido, ni tampoco acercarse al objetivo de 4 meses fijado para 2018 instrumentalizado por medio de la reducción de los plazos intermedios de los citados trámites procedimentales, ese exceso debe ser objeto de una doble contextualización³⁶.

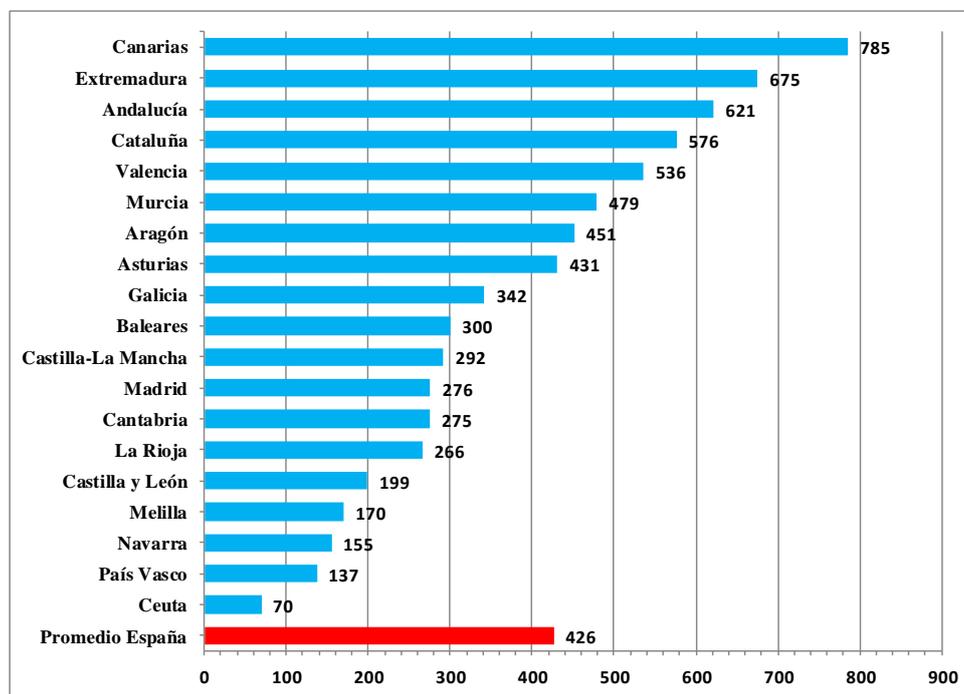
De una parte, porque en paralelo a la reforma efectuada en los citados plazos procedimentales intermedios por la Orden FAM/6/2018 en la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, con el objetivo de en 2019 fijar el tiempo medio de tramitación en tres meses, esa misma Orden estableció un calendario para establecer de forma progresiva una retroactividad de la eficacia del reconocimiento de las prestaciones a los 3 meses a contar desde la solicitud a partir de 2019. De modo que, en la actualidad en Castilla y León, la efectividad de las prestaciones, incluidas las PECEF, se retrotraen a los tres meses de la presentación de la solicitud, si la Administración no consigue dictar la resolución de reconocimiento de la prestación en esos tres meses. Esta regulación, constituye una salvaguarda para los dependientes beneficiarios, que les garantiza, que aunque no se resuelva el procedimiento de reconocimiento de la prestación en el plazo de tres meses fijado como objetivo por la Administración autonómica, los efectos del reconocimiento de la prestación se retrotraen a esos tres meses desde la presentación de la solicitud.

³⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

De otra parte, el incumplimiento del plazo en términos medios debe ser objeto de comparación con los resultados obtenidos en otras CCAA. El SISAAD no incluye actualmente información en su web sobre los plazos de tramitación de los expedientes en días. No obstante, conforme al XX Dictamen de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España (Observatorio de la Dependencia) de febrero de 2020 en el que se analiza la situación a 31 de diciembre de 2019 en el apartado de “Listas de espera y bajas de fallecimiento hay un subapartado denominado “Plazos de tramitación” en el que se señala que el IMSERSO remitió a las CCAA un borrador de una nueva estadística del SISAAD, con motivo de la Comisión Delegada del Sistema celebrada el 2 de octubre de 2019 realizada con los datos existentes a 30 de junio de 2019 y que completaría sustancialmente la que hasta ahora se viene publicando. Una de las novedades de esas estadísticas es la incorporación de los tiempos medios de tramitación de los expedientes (expresados en días), lo que conforme a lo señalado por el Observatorio desvela lo que este viene indicando con insistencia desde hace años. Por normativa, el plazo máximo para resolver un expediente se sitúa en seis meses³⁷, pero conforme a esa estadística el tiempo medio de tramitación de un expediente es de 426 días (13,7 meses), aunque en cuatro comunidades se superan los 18 meses. Así señala que solo hay cuatro territorios por debajo o cercanos a ese margen en sus promedios: las ciudades de Ceuta (70 días) y Melilla (170); el País Vasco (137); Navarra (155) y Castilla y León (199). En el otro extremo estarían Canarias (785 días); Extremadura (675); Andalucía (621) y Cataluña (576). A continuación se recoge el gráfico del Observatorio en el que se recogen esos plazos.

³⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Gráfico n.º 3. Tiempo medio (n.º de días) de tramitación de expedientes de dependencia desde la solicitud hasta la resolución de prestación (Tiempo calculado sobre las Resoluciones realizadas entre 1 de julio de 2018 y 30 de junio de 2019)



Elaboración Observatorio. Fuente de datos: Estadística del SISAAD para Comisión Delegada de 02/10/19 (borrador propuesta). Datos anonimizados 24/09/19. **Nota:** La desanonimización de los datos ha sido realizada por el Observatorio combinando: los datos de la tabla contenida en la página 10 de la estadística (anonimizados y desordenados aleatoriamente por columnas), las trayectorias de solicitudes, valoraciones y PIA de cada Comunidad Autónoma y los modelos de gestión (estructura de valoración; una o dos resoluciones, etc.). Para territorios con cifras muy similares podría haber errores de asignación de los tiempo por Comunidad Autónoma, especialmente entre Asturias, Aragón y Murcia; entre Andalucía y Extremadura o entre Navarra y País Vasco. Desconocemos si los datos se presentan con depuración de expedientes en situación administrativa de suspensión de plazos u otras análogas. De no ser así, los plazos reales serían algo más cortos que los indicados para todas las Comunidades Autónomas.

Como se deduce de la información de este cuadro, y la resultante del análisis efectuado por el Consejo de Cuentas de Castilla y León a partir de la relación extraída del SAUSS y proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales, los plazos medios de tramitación para la resolución de los procedimientos son muy similares (199 y 198 días respectivamente). Si bien la Comunidad incumple por término medio el plazo señalado se encuentra próxima al plazo de 182 días, y está entre las primeras CCAA, ya que sólo se encuentran en una situación mejor que ella, las ciudades de Ceuta (70 días) y Melilla (170) y las CCAA del País Vasco (137); Navarra (155).³⁸

Además, y a partir del análisis efectuado de la información aportada por la Gerencia de Servicios Sociales, debe reseñarse que el plazo medio transcurrido desde la fecha de solicitud de la prestación de dependencia y la de efectividad de la prestación principal fue de 202 días. Asimismo el plazo medio transcurrido desde la fecha de

³⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

reconocimiento de la prestación de dependencia y la de efectividad de la prestación principal fue de 6 días.

No obstante lo anterior, de los 33.972 expedientes iniciados entre 2017 y 2018 y considerando la información a 29 de enero de 2021, únicamente 28.391 tenían registrada en el SAUSS, la efectividad de la prestación principal (única de la que se dispone de información). Por lo tanto, un 16 % de las personas con derecho a recibir prestaciones, no recibían ningún tipo de prestación. Si ese análisis lo efectuamos de forma diferenciada para 2017 y 2018, se observa que:

- En los expedientes iniciados en el año 2017, 17.152 obtuvieron el reconocimiento de la prestación de dependencia, pero únicamente 14.515 expedientes contaban con fecha de efectividad de la prestación principal, es decir, el 15,37 % de personas dependientes con derecho a percibir prestaciones, sin embargo, no recibían ningún tipo de prestación.
- Asimismo, en los expedientes iniciados en el año 2018, 16.820 disponían del reconocimiento de la prestación de dependencia, pero únicamente 13.876 expedientes contaban con fecha de efectividad de la prestación principal (única de la que se dispone de datos), es decir, el 17,50 % de personas dependientes con derecho a percibir prestaciones, sin embargo, no recibían ningún tipo de prestación.

VI.2.5. FALLECIMIENTO DE BENEFICIARIOS DEL SISTEMA

Como ya se ha señalado, el artículo 15 del Real Decreto 1051/2013, indica que: *“las personas que fallecieren en los 6 meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación, no tendrán la consideración de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho”*.

La dilación en la tramitación de los procedimientos más allá del plazo máximo de resolución de 6 meses tiene como consecuencia que muchas personas salen de la lista de espera por causa de su fallecimiento sin que se les hubiese reconocido el grado y las prestaciones o servicios a los que tenían derecho, lo que, en principio, supone un perjuicio para las mismas, ya que su derecho subjetivo no llegó a ser satisfecho en vida. Para estos supuestos el artículo 28 de la citada Orden FAM/2018, en relación con las prestaciones económicas, establece que, en caso de fallecimiento del beneficiario con anterioridad al pago de las prestaciones devengadas, éstas podrán ser satisfechas a la persona designada como representante de la comunidad hereditaria.

Para verificar la gestión de la Gerencia en este ámbito, en el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha procedido al análisis de los expedientes de fallecidos después de que se cumpliera el plazo de seis meses que la Administración autonómica tiene para resolver. Para ello, se ha solicitado a la Gerencia de Servicios Sociales, relación en soporte informático, obtenida de la aplicación informática del SAUSS, en la que se recogen los expedientes relativos a fallecidos en 2017 y 2018 después de que se

cumpliera el citado plazo de 6 meses desde la solicitud, conteniendo dicha relación la información necesaria para conocer la situación procedimental en la que se encontraban los demandantes de la prestaciones de dependencia en el momento de su fallecimiento.

Analizada la relación de fallecidos aportada, se ha obtenido el detalle que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 25 - Fase procedimental en la que se encontraban las personas fallecidos en los ejercicios 2017-2018 transcurrido el plazo de 6 meses desde la solicitud

Fase del procedimiento	Fallecidos	Porcentaje
Sin Informe de valoración	45	0,17
Con Informe de valoración	70	0,26
Con Dictamen Técnico	364	1,36
Con resolución sin dependencia	2.275	8,49
Con resolución de reconocimiento de grado	44	0,16
Con resolución de reconocimiento de grado y prestaciones	23.993	89,56
Total	26.791	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales

Del análisis de los datos relativos a los fallecidos después de que se cumpliera el plazo de 6 meses que la Administración tiene para resolver el procedimiento se observa que 479 sobre un total de 26.791 (el 1,79 %) no contaban, en el momento de la defunción, con resolución de reconocimiento de la situación de dependencia. De estos 479 fallecidos, en 364 (1,36 % del total) ya se había emitido el dictamen técnico en el momento del fallecimiento y 115 (un 0,43 % del total) se encontraban en fases anteriores a la emisión del dictamen técnico.

Con posterioridad al fallecimiento, los expedientes de solicitud del derecho a la dependencia se resolvieron en el sentido que se recoge en el siguiente cuadro.

Cuadro n.º 26 - Resolución posterior de los expedientes de fallecidos en años 2017 y 2018 transcurridos seis meses de la solicitud

Resolución	Número	Porcentaje
Reconocimiento de grado y prestación	411	85,80
Reconocimiento de grado sin prestación	22	4,59
Resolución anticipada (desistimiento, caducidad, etc.)	46	9,60
Total	479	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales

Es decir, que de los 479 fallecidos en 2017 y 2018 transcurrido el plazo máximo de 6 meses desde la solicitud, para los que la Gerencia no había resuelto, 411 (el 85,80 %) se resolvieron finalmente reconociendo el derecho a la dependencia. Por lo tanto, esas 411 personas fallecieron una vez transcurrido el plazo de seis meses del plazo máximo de resolución y, finalmente sí que cumplieron los requisitos para el reconocimiento del grado y la prestación.

VI.2.6. REVISIONES DE LAS VALORACIONES DE LAS PERSONAS ENTRE CERO Y TRES AÑOS

La Disposición adicional decimotercera de la LAPAD regula la protección de las personas menores de tres años, permitiendo incorporar a estos efectos, en los instrumentos de valoración previstos en el artículo 27, una escala de valoración específica. El Anexo II del 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 citada Ley, incluye esa escala de valoración específica para personas menores de tres años, y determina que su valoración no tiene carácter permanente, estableciéndose revisiones de oficio periódicas a los 6, 12, 18, 24 y 30 meses. A los 36 meses todas las personas deben ser de nuevo evaluadas con el baremo de valoración de la dependencia para personas mayores de 3 años. En desarrollo de la regulación del citado Anexo II, la Gerencia de Servicios Sociales dispone de unas Normas de procedimiento de reconocimiento del servicio de Atención temprana y valoración de dependencia.

A estos efectos en el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha analizado si se han efectuado esas revisiones periódicas conforme a la regulación reglamentaria aplicable, para lo que se ha solicitado relación, en soporte informático, obtenida de la aplicación informática del SAUSS, en la que se incluyesen las revisiones de grado, previstas en el Anexo II del Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, realizadas en 2018 a personas entre cero y tres años (independientemente de la fecha en que se realizara su valoración inicial).

Con la información aportada, se ha podido calcular el número de todas las revisiones que procedería haber realizado a esas personas en el año 2018, ya fueran las correspondientes a 6, 12, 18, 24, 30 o 36 meses, en función de la fecha de nacimiento y de la primera evaluación realizada. En el análisis efectuado se ha podido comprobar que de las 917 revisiones de valoración que deberían haberse realizado de oficio en el año 2018 a menores de 3 años, se han realizado 903, lo que representan el 98,47 % de las revisiones que legalmente se tendrían que haber realizado. Únicamente se han dejado de realizar 14 revisiones.

VI.2.7. OTRA INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN: PLAZAS, REGISTRO DE PRESTACIONES Y TARJETA SOCIAL UNIVERSAL

En los cuadros siguientes se recoge la evolutiva de plazas residenciales y la de beneficiarios dependientes así como el ratio que deriva de ellas.

Cuadro n.º 27 - Evolución de dependientes respecto de las plazas residenciales en el período 2015-2019

Ejercicio	Plazas residenciales (1)	Beneficiarios de servicio de atención residencial a 31 de diciembre (2)	Ratio (Plazas residenciales / beneficiarios) (3) = (2 / 1)
2015	19.788	7.177	0,36
2016	20.093	8.456	0,42
2017	20.023	8.897	0,44
2018	19.983	9.164	0,46
2019	20.104	9.030	0,45

Fuente: (1) Plazas residenciales: Datos aportados por la CCAA, incluye la totalidad de las plazas públicas y concertadas y tanto de discapacidad como de mayores, con independencia de que los usuarios sean o no dependientes.

(2) Dependientes beneficiarios del servicio: Datos tomados de las estadísticas del SISAAD.

Es reseñable el escaso incremento que se produce en el número de plazas residenciales públicas y concertadas, así como en el número de plazas en centros de día, públicos y concertados, únicamente el 2 % y el 3 % en cinco años, respectivamente.

Cuadro n.º 28 - Evolución de dependientes respecto de las plazas de los centros de día en el período 2015-2019

Ejercicio	Plazas de servicios de estancias diurnas (1)	Beneficiarios de servicio de centros de día a 31 de diciembre (2)	Ratio (Plazas centros de día / beneficiarios) (3) = (2 / 1)
2015	8.620	8.017	0,93
2016	8.739	8.332	0,95
2017	8.760	8.397	0,96
2018	8.815	8.505	0,96
2019	8.892	8.328	0,94

Fuente: (1) Plazas en Centros de día: Datos aportados por la CCAA, incluye la totalidad de las plazas públicas y concertadas y tanto de discapacidad como de mayores, con independencia de que los usuarios sean o no dependientes.

(2) Beneficiarios del servicio: Datos tomados de las estadísticas del SISAAD.

Los bajos ratios de cobertura se justifican porque la información aportada por la Gerencia de Servicios Sociales comprende la totalidad de plazas de los servicios de residenciales, con independencia que los usuarios de los servicios sean o no dependientes.

Por otra parte, desde la Comunidad Autónoma de Castilla y León no se remite directamente información alguna al Registro de Prestaciones Sociales Públicas, cuya gestión y funcionamiento se encomienda al INSS. Es el IMSERSO, que centraliza la información de las prestaciones derivadas de la LAPAD, el que realiza la comunicación mensual de la información de las prestaciones de dependencia.

Por último, en el momento actual se encuentra en una fase inicial el proceso de implantación de la Tarjeta Social Universal por la Administración Central, por lo que la Comunidad Autónoma de Castilla y León aún no ha podido incorporarse al sistema de Tarjeta Social Universal, si bien colabora en el proceso facilitando los datos que la solicitan.

VI.2.8. ACCIONES DE APOYO A LOS CNP

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

El artículo 18.4 de la LAPAD encomienda al Consejo Territorial la promoción de acciones de apoyo a los CNP que incorporen programas de formación, información y medidas para atender los períodos de descanso.

Por su parte, el artículo 36 de la LAPAD establece que se debe atender a la formación básica y permanente de los cuidadores que atiendan a las personas en situación de dependencia (artículo 36.1), promoviendo los poderes públicos los programas y las acciones formativas que sean necesarios (artículo 36.2), para lo cual “se fomentará la colaboración entre las distintas AAPP competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales, así como de éstas con las universidades, sociedades científicas y organizaciones profesionales y sindicales, patronales y del tercer sector”.

La Gerencia de Servicios Sociales no dispone de información sobre el número de CNP que han participado en cursos de formación profesional para el empleo, en aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 5.1.b) y 5.3.c) del Real Decreto 395/2007, por las que los CNP podían participar en la formación de oferta y tener prioridad en las acciones formativas. Este Real Decreto fue derogado por Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, que desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, pero no obstante se mantiene sustancialmente la regulación del Real Decreto 395/2007, en la materia correspondiente.³⁹

³⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 18.4 de la LAPAD, el Consejo Territorial aprobó el Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, de fecha 22 de septiembre de 2009, el cual fue publicado por Resolución de 4 de noviembre de 2009 de la Secretaría General de Política Social y Consumo. El acuerdo, fijó las condiciones mínimas que debe contener esta formación básica y de apoyo a CNP (población destinataria, los objetivos de las acciones de formación e información, su estructura, contenido y metodología) con la intención de que se impulsaran desde los sistemas públicos de servicios sociales, sanitario y educativo, así como, desde el subsistema de formación profesional para el empleo. Estos criterios comunes de actuación debían ser desarrollados, ampliados o mejorados por cada una de las AAPP en su ámbito de competencia, para lo que se dispuso un plazo máximo de un año a partir de la fecha de aprobación del Acuerdo.

Con posterioridad, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, a través de la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, realizó una reforma integral de la materia. En su desarrollo, el artículo 5.1.b), relativo a los destinatarios de las iniciativas de formación del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la citada Ley 30/2015, establece que en la oferta formativa para trabajadores ocupados, podrán participar *“los CNP que atiendan a las personas en situación de dependencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.4 de la LAPAD, siempre que las acciones formativas en las que participen estén relacionadas con este ámbito de atención prioritaria para los poderes públicos y se tengan en cuenta las prioridades propuestas por las estructuras paritarias sectoriales correspondientes y los objetivos estratégicos establecidos en el correspondiente Plan Anual de Política de Empleo”*.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha procedido a desarrollar la normativa en los términos establecidos en la Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de CNP, que desarrolla las obligaciones que en materia de formación para cuidadores no profesionales establecen los artículos 18.4 y 36 de la LAPAD. Únicamente se ha limitado a recoger parcialmente, en los artículos 39 a 46 en la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, la regulación contenida en la mencionada Resolución.

A partir de ese año 2009, en el Acuerdo Marco de cofinanciación de los servicios sociales que incluye las actuaciones que se deben realizar por los Municipios de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales, se incluyó una línea de financiación para el desarrollo de programas de formación a cuidadores de personas dependientes. Por lo tanto, en Castilla y León, no es la propia administración autonómica la que desarrolla las acciones formativas, sino que son esas EELL las que desarrollan esas acciones formativas aplicando la financiación recibida a través de los convenios anuales a través de los cuales se instrumentaliza el citado Acuerdo Marco de

cofinanciación de los servicios sociales. No existe ninguna norma específica a mayores que regule la atribución competencial de la formación de los CNP de personas dependientes a las EELL citadas.

En el mencionado Acuerdo Marco, la línea de financiación para la formación de CNP, de personas con dependencia, para el periodo 2017-2019 estaba dotada inicialmente con 187.050 €, a repartir entre las 9 Diputaciones provinciales y 15 Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes.

Según la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales el número de CNP que había en la Comunidad Autónoma de Castilla y León a 31 de diciembre de los años 2017, 2018 y 2019 era el que figuraba en el cuadro siguiente.

Cuadro n.º 29 - Numero de CNP en Castilla y León en 2017-2018-2019

2017	2018	2019
23.041	23.436	27.376

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

El número de cursos de formación inicial y de formación específica impartidos por las EELL, al amparo del Acuerdo marco de cofinanciación de los servicios sociales, en el periodo 2015 a 2017 ha sido el que figura en el cuadro inserto a continuación. En el que también se incluye al número de CNP que han recibido el curso de formación inicial y/o el curso de formación específica, en el mismo período.

Cuadro n.º 30 - Número de cursos formación impartidos por las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y número de CNP formados 2015-2018⁴⁰

Tipo de formación	Ejercicio			
	2015	2016	2017	2018
Formación inicial	91	104	68	41
Formación específica			10	23
Total cursos	91	104	78	64
N.º CNP formados	987	896	782	913

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

⁴⁰ Cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León no tiene establecido ningún sistema de supervisión y control del cumplimiento de objetivos respecto de la formación impartida a los CNP por las Entidades Locales mencionadas.

VI.3. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA

En la actualidad la financiación del gasto de la dependencia en España se articula a través de dos sistemas de financiación independientes: de una parte, un sistema de financiación propio regulado en la LAPAD; y de otra parte, el sistema de financiación de las CCAA de régimen común, previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA. A continuación se describen y analizan los dos sistemas señalados.

VI.3.1. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA EN LA LAPAD

La LAPAD (artículo 32.1) señala que: *“la financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las AAPP competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos”*. Para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, la LAPAD, estableció un Sistema propio para la financiación del SAAD que se instrumentaliza con recursos que se obtienen de dos fuentes: una pública, principalmente el Estado y las CCAA (artículo 32), y otra privada, en forma de copago de los beneficiarios del SAAD que participan en función de su capacidad económica (artículo 33).

Para la financiación pública estatal y autonómica, la LAPAD fijó en su artículo 7 la existencia de tres niveles de protección: un nivel mínimo de protección, establecido y financiado por la AGE; un nivel de protección acordado, entre la AGE y las diferentes CCAA y financiado por ambas AAPP; y finalmente, un nivel de protección adicional a implantar por las CCAA que así lo estimasen oportuno.

En base a esos niveles de protección, la LAPAD estableció un compromiso en cuanto a los recursos que estas 2 AAPP (AGE y CCAA) debían destinar a la financiación del SAAD.

En cuanto a la AGE, el compromiso de financiación comprendía el nivel de protección mínimo y el nivel de protección acordado.

- Respecto al nivel de protección mínimo, el artículo 32.2 establece que *“la AGE asumirá íntegramente el coste de lo derivado en el artículo 9”*, y este último artículo establece que *“la financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la AGE que fijará anualmente los recursos económicos en la LPGE de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32”*.

- Respecto al nivel de protección acordado, el artículo 7 se refiere a él, como el nivel de protección que se acuerda entre la AGE y la Administración de cada una de las CCAA a través de los Convenios previstos en el artículo 10.

Además, y aunque no es financiación directa del SAAD, el Estado también ha asumido la financiación de cuotas de seguridad social de los CNP para compensar los gastos en que incurren estas personas al permanecer en su domicilio.

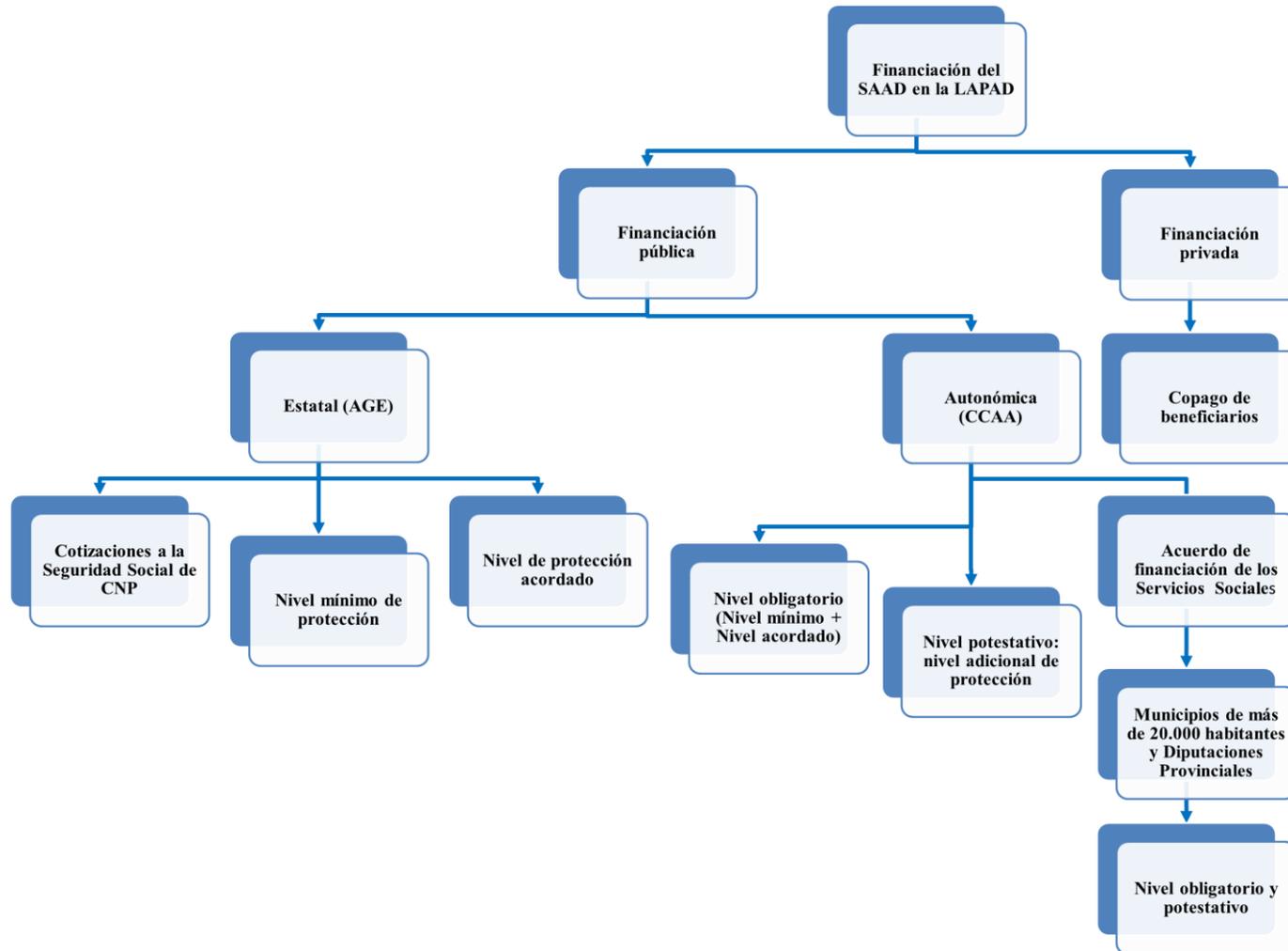
A su vez, en lo que atañe a las CCAA, se estableció un compromiso de financiación obligatorio y otro potestativo:

- En cuanto al obligatorio, el párrafo segundo del artículo 32.3 de la LAPAD estableció que la aportación de la CCAA debía ser, para cada año, al menos igual a la comprometida por la AGE a través del nivel de protección mínimo y el nivel de protección acordado, lo que, a la postre, obligaba a las CCAA a financiar el SAAD con los mismos recursos que la AGE hubiera destinado a financiar el SAAD a través de esos niveles de protección.
- Y en cuanto al potestativo, el artículo 7 de la LAPAD se refiere al nivel adicional de protección que pueda establecer cada CCAA con cargo a sus presupuestos.

Los servicios y prestaciones del SAAD se financian, además de con los recursos públicos procedentes de la AGE y de las CCAA, con financiación privada procedente de la participación de los usuarios en el coste de prestación de los servicios conforme a su capacidad económica.

Por último señalar que en Castilla y León, debido al modelo descentralizado adoptado para la gestión de los servicios sociales, la Comunidad transfiere a los municipios con más de 20.000 habitantes y a las diputaciones provinciales con competencias para la gestión de servicios y prestaciones del SAAD, cantidades anuales destinadas a financiar esas actividades a través del Acuerdo Marco de Cofinanciación de Servicios Sociales. En el gráfico de la página siguiente se recoge un esquema de la financiación del SAAD conforme a lo previsto en la LAPAD.

Gráfico n.º 4. Esquema del Sistema de financiación del SAAD conforme a la LAPAD



VI.3.2. FINANCIACIÓN DEL SAAD POR PARTE DE LA AGE DE CONFORMIDAD CON LAPAD

VI.3.2.1. Financiación nivel de protección mínimo

Conforme al marco normativo actual, y para hacer efectivo este nivel de protección mínimo deben previamente considerarse las siguientes cuestiones, que sintetizan el sistema aplicado.

- Determinación del nivel mínimo. Es el Gobierno el que, oído el Consejo Territorial, debe determinar el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. A estos efectos, se establecen y actualizan periódicamente las cuantías que corresponden a cada uno de los beneficiarios del Sistema, en función de su grado de dependencia.
- Financiación del nivel mínimo. La financiación del nivel mínimo corre por cuenta de la AGE que, a estos efectos, fija anualmente los recursos económicos en la LPGE. Esta financiación constituye una financiación garantizada por la AGE al SAAD.
- Distribución y asignación del nivel mínimo a las CCAA. El importe determinado por el Estado para cada beneficiario en función de su grado de dependencia, y financiado a través de los PGE, se distribuye entre las CCAA, asignando a cada Comunidad un importe en función de un procedimiento de cálculo establecido en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre. Para realizar la asignación a las CCAA deben cumplirse una serie de requisitos. La asignación actualmente se realiza mensualmente conforme a una serie de criterios y en base a tres variables: el número de beneficiarios, su grado de dependencia y el tipo de las prestaciones.
- Gestión, liquidación y pago del nivel mínimo de protección a las CCAA. La AGE liquida mensualmente el nivel de protección mínimo conforme a la cantidad asignada a cada Comunidad, y previa presentación por parte de cada una de ellas de un certificado (mensual) inclusivo de los beneficiarios que han comenzado a recibir el servicio o a percibir la prestación económica.
- Derechos del beneficiario respecto de los recursos del nivel mínimo. El importe correspondiente al nivel mínimo no lo cobra directamente el beneficiario, sino que el Estado lo transfiere a las CCAA, que son las que gestionan los recursos económicos aportados a través de ese nivel de protección, en tanto responsables de la provisión de los servicios y prestaciones para la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

Una de las deficiencias de este sistema de determinación de las cuantías mínimas por parte del Gobierno es que esos importes no guardan ninguna relación con el coste real de los servicios o prestaciones económicas otorgados a las personas dependientes. Es decir, el importe fijado está completamente desvinculado del tipo de servicio o prestación económica que la Comunidad Autónoma otorga al dependiente, y evidentemente el coste es muy diferente si se presta uno u otro servicio o si se abona una u otra prestación económica. Si conforme al artículo 32.1 de la LAPAD la financiación del Sistema debe ser suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las AAPP competentes, esa suficiencia solo podría garantizarse si las cuantías mínimas fijadas por el Estado, guardaran una cierta conexión con el tipo de servicios y o prestaciones económicas otorgados por las CCAA y EELL a sus dependientes. A mayor coste del servicio o mayor cuantía de la prestación económica, mayor debería ser la cuantía del nivel mínimo financiado por parte del Estado. Sobre este aspecto incide el Informe de la Comisión para el Análisis de la Situación Actual del Sistema de la Dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia de 6 de octubre de 2017, que en su conclusión número 9 señala: *“El sistema de financiación tendrá en cuenta el coste de los servicios y prestaciones para su financiación”*.

Ante la falta de vinculación de esas cuantías mínimas con el tipo de servicios o prestaciones económicas reconocidos por las CCAA, su evolutiva ha venido marcada por la situación económica presupuestaria y por las decisiones adoptadas por el Gobierno vigente en cada período. En resumen, y conforme al análisis efectuado se han distinguido tres etapas: la primera, desde 2007 a finales de julio de 2012, en el que las cuantías se fueron actualizando en función del IPREM; la segunda etapa, en la que, tras las crisis y en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias, se minoraron de forma importante las cuantías mediante el Real Decreto-ley 20/2012 a partir de agosto de 2012 manteniéndose congeladas hasta concluir el ejercicio 2017; y finalmente, una tercera, en la que para un período de 4 años (2018-2020), se han actualizado las cuantías en dos ocasiones, la primera en 2018, y la segunda, ya a futuro, para 2021, sin que la actualización se haya vinculado a ningún indicador.

En el cuadro siguiente se recoge por grados y niveles de dependencia, las cuantías del nivel mínimo de protección fijado por el Gobierno desde la aprobación de la Ley de Dependencia hasta la actualidad.

Cuadro n.º 31 - Evolución de las cuantías del nivel mínimo de protección fijadas por el Gobierno

Norma legal o reglamentaria estatal en la que se fijan las cuantías por beneficiario y grado de dependencia	Ejercicio	Grado III Gran Dependencia		Grado II Dependencia severa		Grado I Dependencia moderada		
		Nivel 2	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 1	
Periodo de incrementos en función del IPREM	RD 614/2007, de 11 de mayo	2007	250,00	170,00				
	RD 179/2008 de 8 de febrero	2008	258,75	175,95	100,00			
	RD 74/2009, de 30 de enero	2009	263,93	179,47	102,00	70,00		
	RD 373/2010, de 26 de marzo	2010	266,57	181,26	103,02	70,70		
	RD 569/2011, de 20 de abril	2011/2012	266,57	181,26	103,02	70,70	60,00	
Periodo de recortes y congelación	RDL 20/2012, de 13 de julio (*)	01/08/2012-31/12/2013	231,28	157,26	89,38	61,34	52,06	
				177,86		82,84		44,33
	RD 1050/2013, de 27 de diciembre	2014-2017		177,86		82,84		44,33
Periodo de actualización	RD 1082/2017, de 29 diciembre	2018-2020		190,13		84,49		47,38
	LPGE 2021	2021		235,00		94,00		60,00

(*) Se diferencia entre los que ya tenían la prestación reconocida y los beneficiarios reconocidos con posterioridad a la entrada en vigor del RDL 20/2012

Fuente: elaboración propia a partir de normativa estatal

Gráfico n.º 5. Grado III – Gran dependencia. Nivel 2

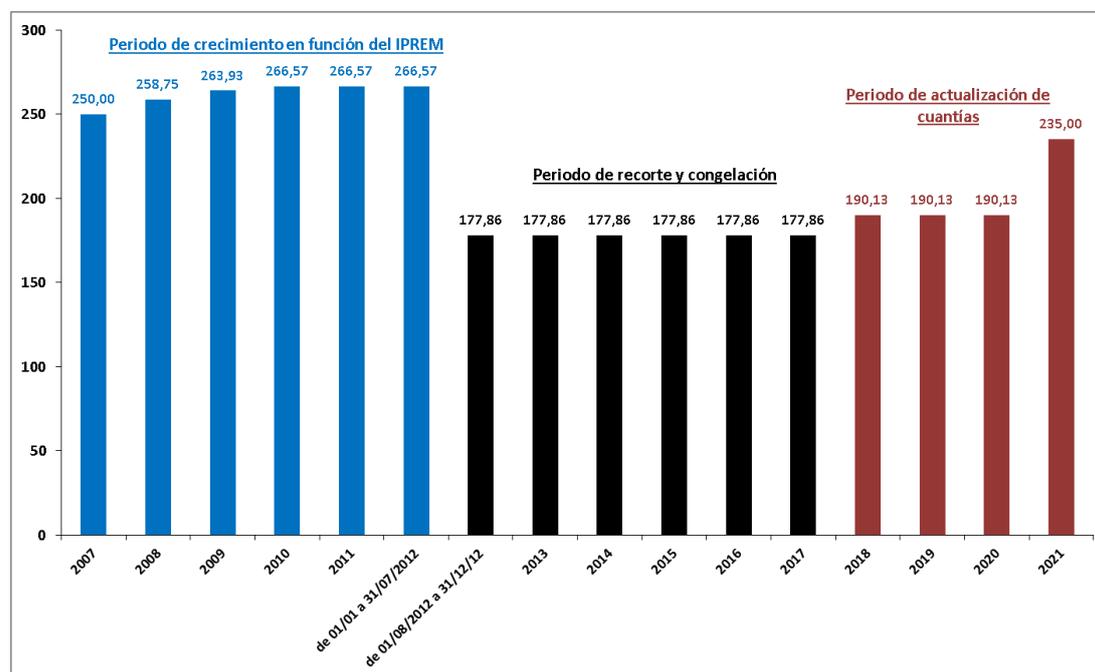


Gráfico n.º 6. Grado III – Gran dependencia. Nivel 1

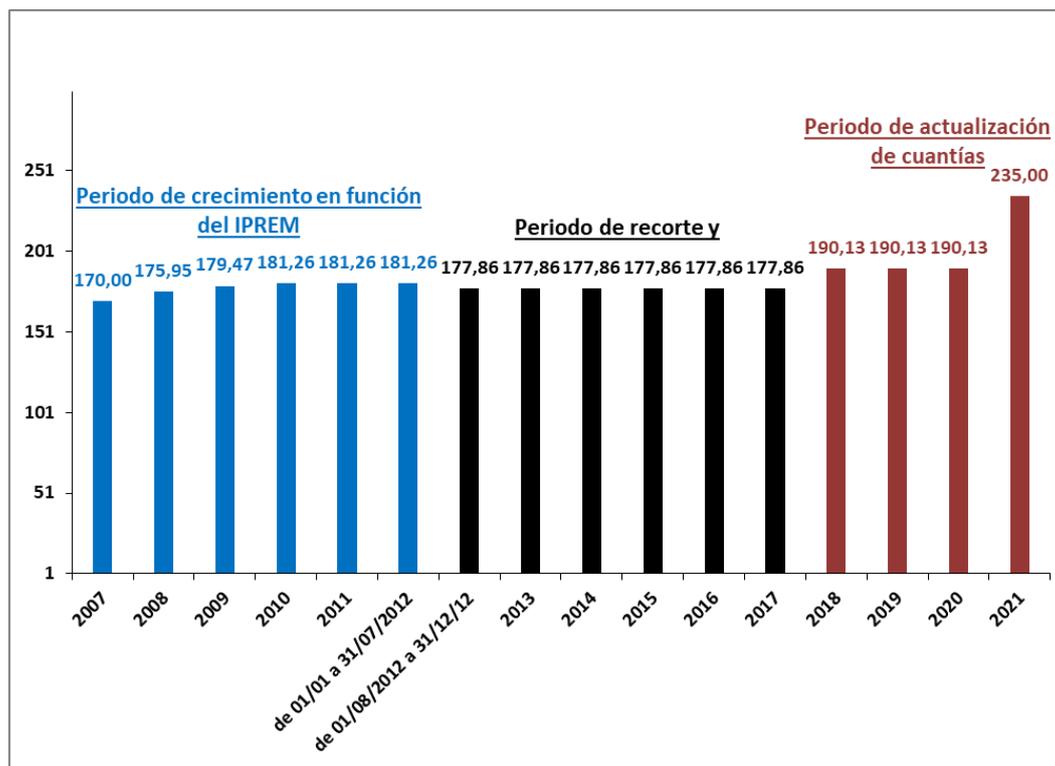


Gráfico n.º 7. Grado II – Dependencia severa. Nivel 2

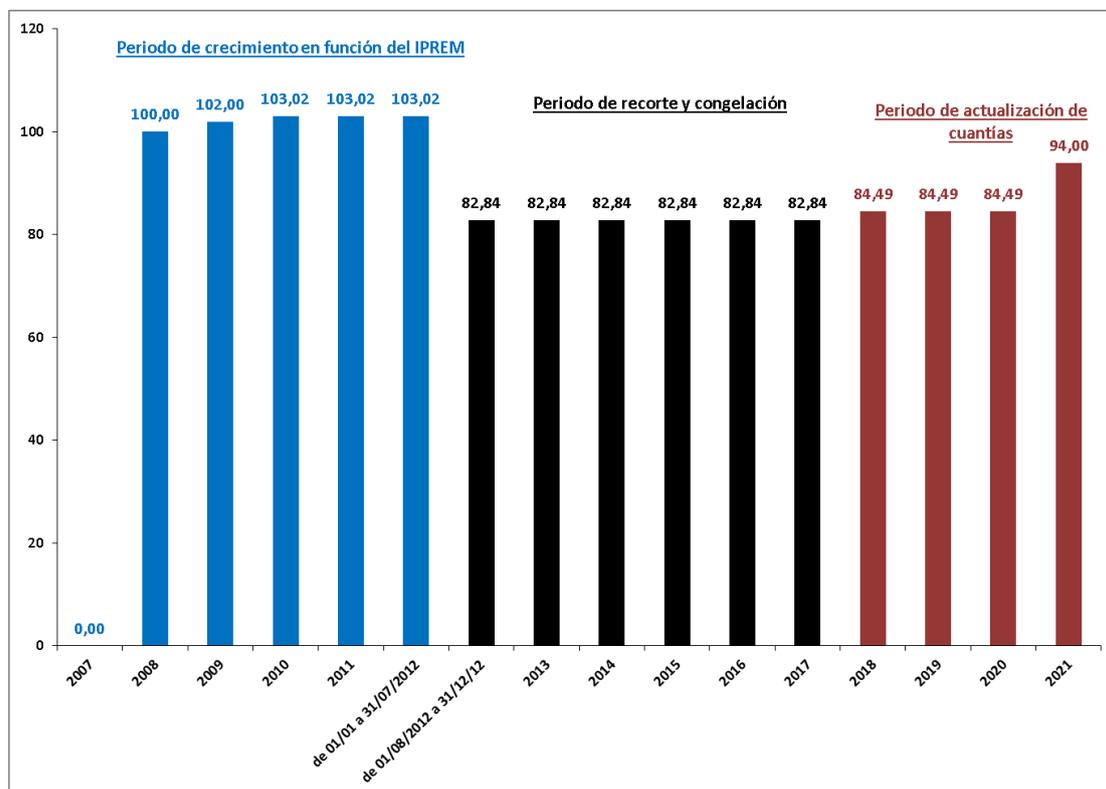


Gráfico n.º 8. Grado II – Dependencia severa. Nivel 1

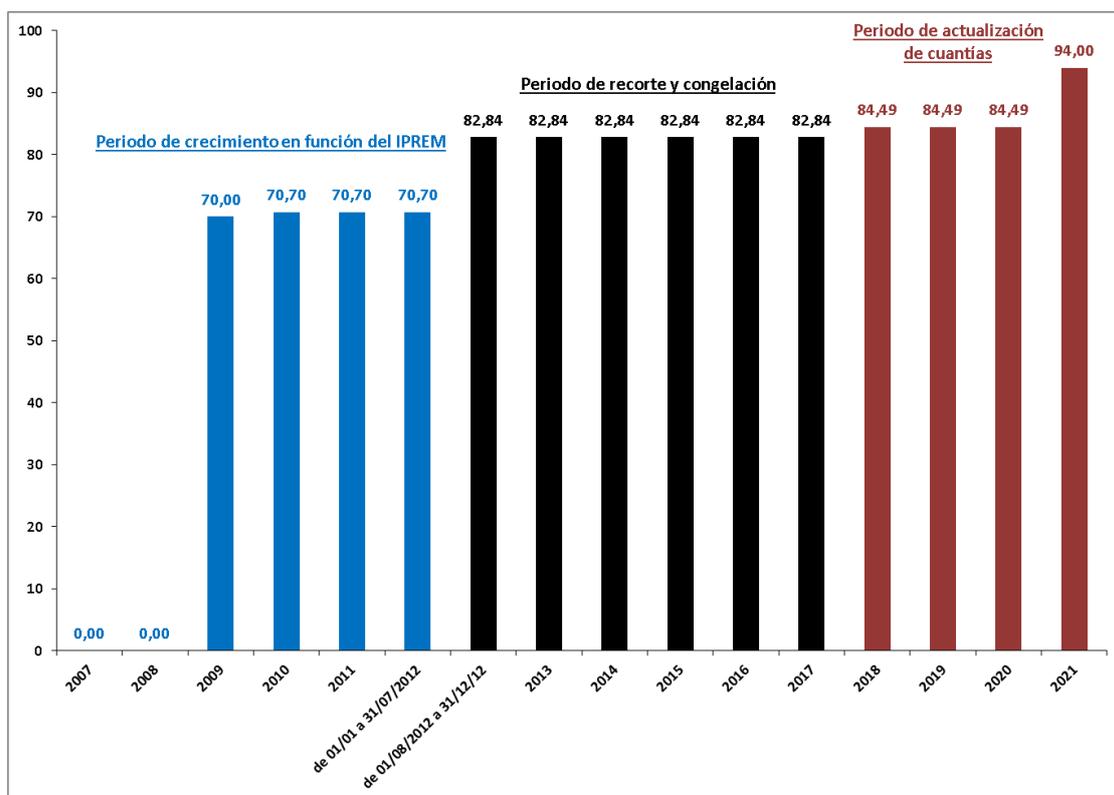


Gráfico n.º 9. Grado I- Dependencia moderada. Nivel 2

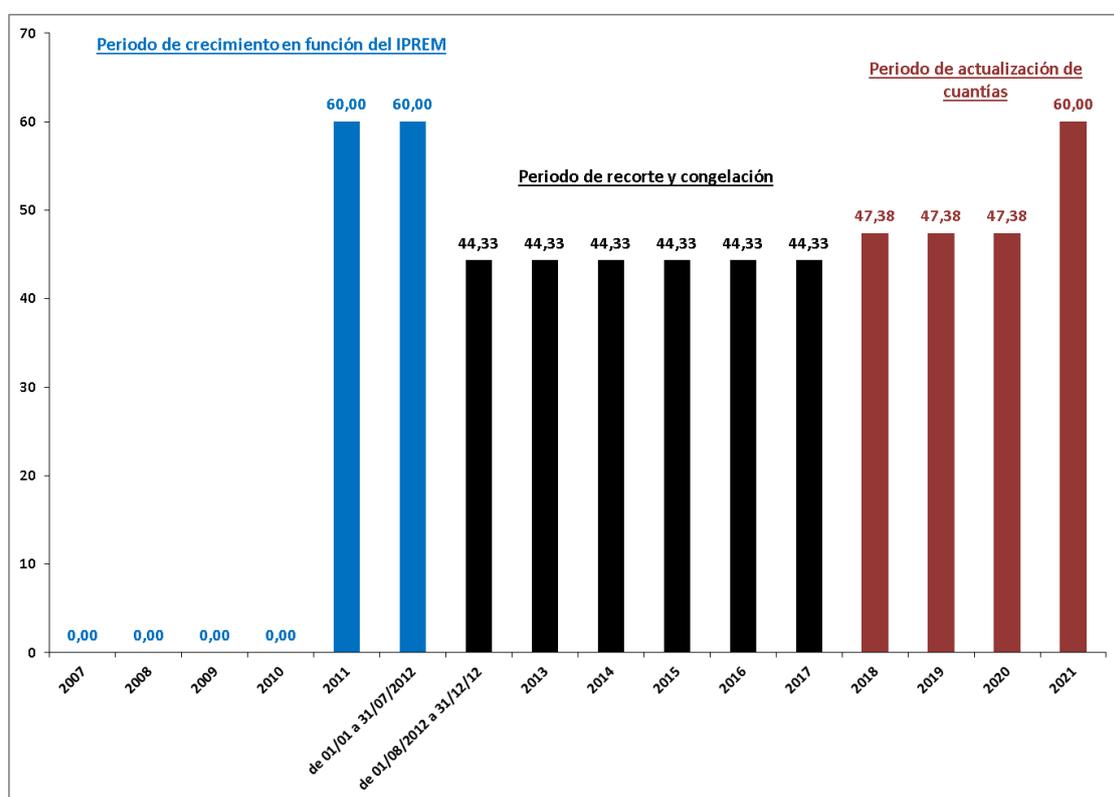
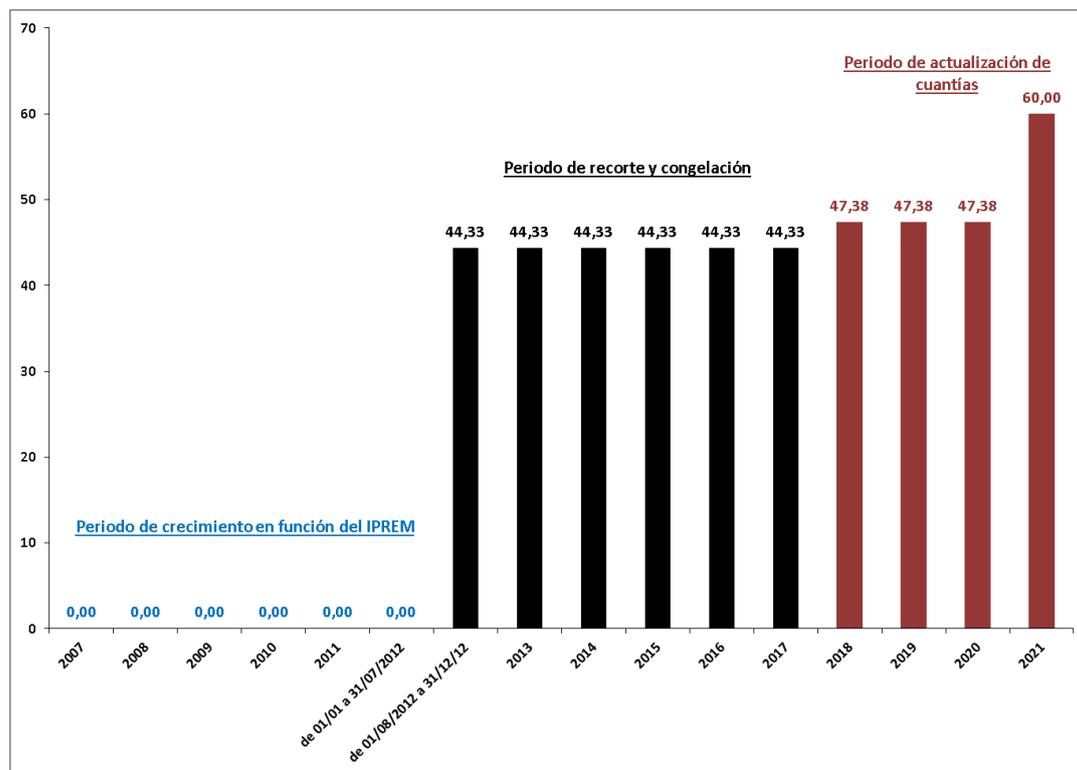


Gráfico n.º 10. Grado I- Dependencia moderada. Nivel 1



La financiación de este nivel mínimo de protección, que corre en exclusiva por cuenta de la AGE, se viene llevando a cabo desde la entrada en vigor de la Ley, hasta la actualidad habiéndose librado ya por este concepto más de 14.687 millones de euros a las CCAA.

Hasta la aprobación del Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, las cuantías fijadas por el Gobierno, eran las que recibía mensualmente cada CCAA, por lo tanto estas recibían los importes en función del número de dependientes y su grado y nivel, no existiendo diferencia entre las cuantías fijadas previamente y las asignadas finalmente. En el cuadro siguiente se recogen las cuantías aportadas por la AGE en concepto de cuantía de nivel mínimo para todas las CCAA en el período 2007-2013.

Cuadro n.º 32 - Aportación de la AGE en el nivel mínimo (período 2007-2013 hasta la aprobación del Real Decreto 1050/2013) (miles de euros)

CCAA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andalucía	33.544	157.130	327.616	378.235	356.668	345.892	272.127
	40,63%	31,34%	26,56%	24,89%	27,77%	24,60%	22,55%
Aragón	2.565	25.204	47.760	62.615	34.697	41.041	25.627
	3,11%	5,03%	3,87%	4,12%	2,70%	2,92%	2,12%
Asturias	2.347	19.151	29.608	33.034	23.640	26.348	23.352
	2,84%	3,82%	2,40%	2,17%	1,84%	1,87%	1,94%
Balears	546	6.343	19.242	25.299	17.744	18.762	20.494
	0,66%	1,27%	1,56%	1,66%	1,38%	1,33%	1,70%
Canarias	1.577	4.564	18.552	26.771	21.989	28.867	23.124
	1,91%	0,91%	1,50%	1,76%	1,71%	2,05%	1,92%
Cantabria	1.977	11.386	19.230	23.145	20.586	19.458	24.136
	2,40%	2,27%	1,56%	1,52%	1,60%	1,38%	2,00%
Castilla y León	0	32.545	99.899	111.866	86.485	103.176	83.611
	0,00%	6,49%	8,10%	7,36%	6,73%	7,34%	6,93%
Castilla La Mancha	6.437	26.114	67.206	78.778	64.693	67.171	62.854
	7,80%	5,21%	5,45%	5,18%	5,04%	4,78%	5,21%
Cataluña	11.536	75.589	213.257	285.582	210.249	243.543	212.009
	13,97%	15,08%	17,29%	18,79%	16,37%	17,32%	17,57%
Comunidad Valenciana	4.584	22.329	45.688	81.792	78.108	82.550	59.958
	5,55%	4,45%	3,70%	5,38%	6,08%	5,87%	4,97%
Extremadura	2.364	9.700	34.171	37.685	33.766	36.418	37.910
	2,86%	1,93%	2,77%	2,48%	2,63%	2,59%	3,14%
Galicia	7.645	29.842	78.669	81.463	58.682	78.938	67.107
	9,26%	5,95%	6,38%	5,36%	4,57%	5,61%	5,56%
Madrid	929	20.650	73.431	127.251	134.591	141.977	143.255
	1,12%	4,12%	5,95%	8,37%	10,48%	10,10%	11,87%
Murcia	6.397	13.807	39.491	66.485	49.585	54.143	50.141
	7,75%	2,75%	3,20%	4,37%	3,86%	3,85%	4,15%
Navarra	0	8.730	20.509	19.113	13.081	12.569	11.554
	0,00%	1,74%	1,66%	1,26%	1,02%	0,89%	0,96%
País Vasco	0	33.403	80.971	68.007	66.191	92.006	78.892
	0,00%	6,66%	6,56%	4,47%	5,15%	6,54%	6,54%
La Rioja	114	4.903	18.261	12.657	13.787	13.420	10.640
	0,14%	0,98%	1,48%	0,83%	1,07%	0,95%	0,88%
Total	82.563	501.390	1.233.561	1.519.778	1.284.543	1.406.281	1.206.789

Fuente: información obtenida de las web del IMSERSO

A partir de ese Real Decreto, se adoptaron nuevos criterios para la asignación del nivel mínimo de protección a las CCAA. Para efectuar el reparto y conforme a su exposición de motivos, se establece además de las variables aplicables hasta aquel momento (beneficiarios y grado de dependencia), la incorporación del criterio adicional de reparto por el tipo de prestaciones reconocidas, ponderándose positivamente aquellas prestaciones que atienden a beneficiarios a través de servicios, en relación a las PECEF.

Conforme a este nuevo sistema, y como nueva muestra de que la financiación estatal a través del nivel mínimo de protección está desvinculada de los costes de prestación de los servicios y de los importes abonados por medio de prestaciones económicas, a cada beneficiario se le considera como perceptor de una única prestación,

con independencia de que, como consecuencia del régimen de compatibilidades previsto en la normativa legal, existe la posibilidad de que los dependientes sean beneficiarios de varias prestaciones. Así, en el artículo 16 del Real Decreto 1051/2013, remarcando lo señalado en el artículo 4.2.a) del Real Decreto 1050/2013, se establece que: “A los efectos de la asignación del nivel mínimo..., el establecimiento de compatibilidades entre prestaciones, tendrá la consideración de una única prestación”.

Cuadro n.º 33 - Aportación de la AGE en el nivel mínimo (período 2014-2019 tras la aprobación del Real Decreto 1050/2013) (miles de euros)

CCAA	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	252.156	243.311	233.756	228.073	246.368	259.975
	22,10%	20,46%	19,64%	18,72%	18,57%	18,74%
Aragón	28.291	30.888	31.019	32.389	36.014	39.362
	2,48%	2,60%	2,61%	2,66%	2,71%	2,84%
Asturias	24.903	22.494	25.051	26.099	28.613	27.942
	2,18%	1,89%	2,11%	2,14%	2,16%	2,01%
Balears	19.236	16.709	19.671	17.604	22.575	21.574
	1,69%	1,40%	1,65%	1,45%	1,70%	1,55%
Canarias	25.085	27.828	26.650	26.948	29.181	30.635
	2,20%	2,34%	2,24%	2,21%	2,20%	2,21%
Cantabria	18.065	18.158	16.648	20.636	17.631	19.147
	1,58%	1,53%	1,40%	1,69%	1,33%	1,38%
Castilla y León	89.678	95.084	104.716	117.163	134.569	137.274
	7,86%	7,99%	8,80%	9,62%	10,14%	9,89%
Castilla La Mancha	60.454	57.712	57.132	60.602	68.770	73.521
	5,30%	4,85%	4,80%	4,97%	5,18%	5,30%
Cataluña	185.527	210.395	181.327	172.782	188.636	203.478
	16,26%	17,69%	15,24%	14,18%	14,22%	14,67%
Comunidad Valenciana	60.265	63.377	79.602	78.203	85.214	93.211
	5,28%	5,33%	6,69%	6,42%	6,42%	6,72%
Extremadura	36.976	35.597	35.474	38.259	41.676	44.226
	3,24%	2,99%	2,98%	3,14%	3,14%	3,19%
Galicia	64.767	73.086	85.993	84.070	91.294	92.470
	5,68%	6,14%	7,23%	6,90%	6,88%	6,66%
Madrid	144.231	160.915	158.907	171.859	198.200	206.969
	12,64%	13,53%	13,35%	14,11%	14,94%	14,92%
Murcia	53.425	50.980	47.121	46.291	35.862	37.315
	4,68%	4,29%	3,96%	3,80%	2,70%	2,69%
Navarra	13.317	11.310	11.626	13.443	14.783	14.658
	1,17%	0,95%	0,98%	1,10%	1,11%	1,06%
País Vasco	54.664	62.366	66.238	74.066	77.213	75.103
	4,79%	5,24%	5,57%	6,08%	5,82%	5,41%
La Rioja	10.126	9.185	9.105	9.651	10.401	10.544
	0,89%	0,77%	0,77%	0,79%	0,78%	0,76%
Total	1.141.166	1.189.395	1.190.036	1.218.138	1.327.000	1.387.404

Fuente: información obtenida de las web del IMSERSO

Como se observa en el cuadro anterior, los porcentajes de financiación respecto al total nacional en los ejercicios 2014 a 2018 han mejorado notablemente respecto a los del período previo a la entrada en vigor del Real Decreto 1050/2013, por lo que la reforma operada y orientada a evolucionar hacia un SAAD más orientado a las prestaciones de servicios y con una penalización de las PECEF, ha beneficiado a Castilla y León. Así en 2011, 2012 y 2013 los porcentajes de financiación respecto al total distribuido entre las CCAA estaban respectivamente en un 6,73 %, 7,34 %, y 6,93 %, esto es en torno al 7 %, mientras que en el período 2014 a 2018 han crecido progresivamente hasta situarse en un 10,14 % del total en este ejercicio, con un pequeño retroceso en 2019 hasta el 9,89 %. Dinámica íntimamente relacionada con el menor protagonismo otorgado por la Comunidad de Castilla y León a las PECEF.

De hecho la Comunidad Autónoma, manifiesta su disconformidad con la propuesta incluida en el Plan de Choque para el impulso del SAAD que la Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha acordado, en la Mesa de Diálogo Social en Autonomía Personal y Dependencia, con las organizaciones empresariales y sindicales, en la que conforme a lo manifestado por ella al respecto: *“se pretende reducir drásticamente la importancia de los servicios en la ponderación del cálculo del nivel mínimo, ahondando más aún en el problema infrafinanciación del sistema. En este punto Castilla y León reclama que el cambio en los criterios de cálculo no debe suponer una pérdida de peso en la financiación que recibe actualmente”*.

VI.3.2.2. Financiación estatal con cargo al nivel de protección acordado

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

Este nivel de protección contempla un régimen de cooperación y financiación entre la AGE y las CCAA mediante convenios a través de los cuales ambas AAPP acuerdan los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones económicas recogidos en la LAPAD, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado. De conformidad con los artículos 32.3 y 10.4 de la LAPAD, los Convenios que se suscribieran entre la AGE y cada una de las Administraciones de las CCAA:

- Debían determinar las obligaciones económicas asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema o lo que es lo mismo la financiación que corresponde a cada Administración para este nivel de protección.
- Podían ser anuales o plurianuales.
- Debían recoger criterios de reparto, teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores.

- Podían ser revisados por las partes, debiendo recogerse en los mismos los términos y condiciones para su revisión.
- Debían recoger las aportaciones del Estado derivadas de la garantía del nivel de protección mínimo.

El Consejo Territorial del SAAD en uso de las funciones que le atribuye el artículo 8.2.a) y 10.1 de la LAPAD y a lo largo de los ejercicios 2007 a 2011 acordó los Marcos de Cooperación interadministrativa, que sirvieron de base para la suscripción de los convenios citados. En el cuadro siguiente se muestra de una parte los Acuerdos del Consejo Territorial del SAAD, y de otra los Convenios de colaboración que fueron suscritos entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa entre los ejercicios 2007 a 2011.

Cuadro n.º 34 - Acuerdos del Consejo Territorial para el marco de cooperación administrativa y Convenios suscritos entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León

Acuerdos del Consejo Territorial del SAAD	Ejercicio	Convenios suscritos entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León
Acuerdo sobre el Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de distribución de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado (artículo 32.3 de la Ley de Dependencia) de fecha 9 de mayo de 2007, publicado por Resolución de 23 de mayo de 2007 del IMSERSO.	2007	Convenio de colaboración entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la LAPAD, y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado, de 17 de diciembre de 2007. (BOE 22 de abril de 2008).
Acuerdo relativo al Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2008 del nivel acordado, de fecha 23 de julio de 2008, publicado por Resolución de 8 de agosto de 2008 del IMSERSO.	2008	Convenio de Colaboración entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la LAPAD, y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado, de 17 de diciembre de 2008. (BOCyL 22 de diciembre de 2009 y BOE 13 de abril de 2009).
Acuerdo relativo al Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2009 del nivel acordado, de fecha 15 de abril de 2009, publicado por Resolución de 21 de mayo de 2009 del IMSERSO.	2009	Convenio de colaboración entre la AGE y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la LAPAD y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2009, de 22 de diciembre de 2009. (BOCyL 30 de junio de 2010 y BOE 8 de febrero de 2010).
Acuerdo relativo al Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado previsto en la Ley, de fecha 1 de junio de 2010, publicado por Resolución de 15 de julio de 2010 del IMSERSO.	2010	Convenio de colaboración entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la LAPAD, y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2010, de 22 de diciembre de 2010. (BOCyL 14 de febrero de 2011 y BOE 14 de marzo de 2011).
Acuerdo de 1 de junio de 2010 relativo al Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado. Publicado por Resolución de 15 de junio de 2011 del IMSERSO por el que se actualizan las variables previstas en el Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado y se aprueba el reparto de créditos de la AGE para la financiación durante el ejercicio 2011 del nivel acordado.	2011	Convenio de colaboración entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2011, de 15 de diciembre de 2011.

Desde la entrada en vigor de la LAPAD (año 2007) hasta el año 2011 (último en el que se produjo) el nivel acordado supuso una financiación adicional por parte de la AGE al SAAD. En el cuadro siguiente se incluyen las cuantías a las que ascendió el nivel acordado en cada ejercicio, entre 2007 y 2011, a nivel nacional y a nivel de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con indicación del porcentaje correspondiente.

Cuadro n.º 35 - Financiación de la AGE con cargo al nivel adicional de protección de 2007 a 2011 (miles de euros)

Año	Cuantía total para todas las CCAA	Cuantía asumida por la AGE en los Convenios suscritos	Porcentaje correspondiente a la Comunidad Autónoma del total
2007	220.000	17.800	8,09
2008	241.019	20.134	8,35
2009	283.197	22.289	7,87
2010	283.197	22.639	7,99
2011	283.197	22.535	7,96
Total	1.310.610	105.397	8,04

Fuente: elaboración propia a partir de los Acuerdos del Consejo Territorial y los convenios suscritos entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León

Si bien conforme a la disposición transitoria el compromiso de financiación por parte de la AGE respecto al nivel acordado debía extenderse hasta el 31 de diciembre de 2015, la Ley 2/2012, de 29 de junio de PGE, suspendió durante el ejercicio 2012 las previsiones de la LAPAD relacionadas con la regulación del posible nivel acordado que eventualmente puede concertarse entre la AGE y cada Comunidad Autónoma. Suspensión que se ha ido prorrogando hasta el ejercicio actual, por las sucesivas LPGE.

Por último debe señalarse que la LPGE de 2021 en el apartado 2 de la disposición adicional centésima vigésima novena establece que “*se procede al establecimiento del nivel acordado entre la AGE y las CCAA de financiación del SAAD el cual tendrá una dotación de 566.394.840 euros que será distribuido a cada Comunidad Autónoma de acuerdo con la distribución territorial de la población potencialmente dependiente*”. El Consejo de Ministros el 30 de marzo de 2021 ha adoptado un Acuerdo por el que se autoriza la propuesta de distribución territorial entre las CCAA y los criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2021 del nivel acordado de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia, por un importe total de 283.197.420 euros, de los que 30.311.445 euros (10,70 %) corresponden a Castilla y León. Las variables y criterios que se utilizan para la distribución de fondos entre las CCAA se recogen en el Acuerdo para la Puesta en Marcha del Plan de Choque para el Impulso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, adoptado 15 de enero de 2021, por el Pleno del Consejo Territorial.

VI.3.2.3. Otras aportaciones de la AGE: cuotas de seguridad social de CNP

Una de las prestaciones económicas reconocidas en la LAPAD es la PECEF, que, conforme se establece en el artículo 18 del precitado texto legal puede ser

reconocida, excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar y se reúnan las condiciones establecidas en la citada Ley.

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

La LAPAD señala que el cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente. Asimismo en la disposición adicional cuarta de dicha Ley se establecía que el Gobierno determinará la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el régimen que les corresponda, así como los requisitos y procedimientos de afiliación, alta y cotización.

Para dar cumplimiento a ese mandato se aprobó 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.

En ese Real Decreto (artículo 4.5) se establece que la cotización a la Seguridad Social, así como la correspondiente a las acciones formativas, debía ser asumida directamente por convenio con la TGSS por la AGE. La AGE asumió íntegramente esta cotización, por el tope mínimo establecido en cada momento en ese régimen, con posibilidad de reducción en los supuestos de no dedicación completa (no inferior al 50 por 100 del tope mínimo). Se recogió así la posibilidad de que los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia suscribieran un convenio especial con la TGSS. La posibilidad de suscripción de este convenio especial no es una prestación del Sistema ya que no se recoge dentro del catálogo de servicios recogido en la Ley. Tampoco se trata de una cantidad que reciba la persona en situación de dependencia, o la persona cuidadora no profesional, ni un gasto de atención directa de las situaciones de dependencia, sino más bien una cantidad dineraria que viene a compensar los gastos en que incurren estas personas al permanecer en su domicilio.

En todo caso, las cuotas correspondientes a la suscripción de estos convenios corrían inicialmente de manera exclusiva por cuenta de la AGE, de forma que el suscriptor no debía abonar cantidad alguna ligada a los convenios especiales. Así, este gasto era asumido de manera íntegra y exclusiva por la AGE, sin que las CCAA, como Administraciones competentes para el reconocimiento de las prestaciones del sistema, ni las propias personas suscriptoras de los convenios participaran en las financiación de las mismas.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, vino a introducir importantes modificaciones en este ámbito. Como consecuencia de esa modificación normativa desde el mes de septiembre de 2012, la AGE, a través del IMSERSO solo abonó el 5 % de las cantidades correspondientes a cuotas de Seguridad Social de CNP, y a partir del 31 de diciembre de ese año, desaparecieron las obligaciones de la

Seguridad Social en ese sentido, correspondiendo a las personas suscriptoras de estos convenios especiales asumir en su totalidad el gasto derivado de esas cotizaciones.

Actualmente se ha recuperado la financiación de las cuotas de Seguridad social de los CNP De acuerdo con la nueva normativa, a partir del 1 de abril de 2019 la cuota correspondiente a los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia previstos en 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, será abonada por la AGE. Asimismo los convenios existentes a esta fecha, 1 de abril de 2019, se entenderán subsistentes quedando igualmente la cuota a abonar a cargo de la AGE.

En el cuadro siguiente, a partir de la información aportada al efecto por parte del IMSERSO, se recogen los pagos abonados a la TGSS en concepto de las cotizaciones de la Seguridad Social derivadas de los convenios especiales suscritos por los CNP de personas en situación de dependencia.

Cuadro n.º 36 - Evolución de la financiación de AGE por el pago de cuotas de Seguridad Social de los CNP

Ejercicio presupuestario	Pagos abonados en concepto de las cotizaciones de la Seguridad Social derivadas de los convenios especiales suscritos por las CNP de personas en situación de dependencia
2008	16.237.985
2009	56.525.500
2010	122.204.688
2011	31.721.699
2012	32.449.409
2013	1.026.686.032
2014	0
2015	0
2016	0
2017	13.946
2018	0
2019	68.477.429
2020 (*)	150.000.000

Fuente: IMSERSO

(*) Estimación conforme al Informe 3/2020 del CES (página 170)

Durante el período hasta 2012, las cantidades consignadas en los presupuestos del IMSERSO fueron claramente insuficientes para poder hacer frente a las cantidades

devengadas en cada año, así hasta el ejercicio 2012 sólo se habían presupuestado 142 millones de euros, y en ese período el gasto real ascendió a 1.294 millones de euros, habiéndose abonado con cargo a esos presupuestos 259 millones de euros y habiéndose contraído una deuda con la Tesorería General de la Seguridad Social de 1.034 millones de euros. Para poner fin a esa situación en el presupuesto del ejercicio 2013 del IMSERSO se recogió esa cantidad, que permitió saldar la deuda existente con la Tesorería General de la Seguridad Social.

Como se observa desde la recuperación de la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales a cargo de la Administración General del Estado en 2019 se produjo un desembolso de 68,5 millones de euros que en 2020 se habría elevado en torno a los 150 millones de euros, conforme se señala en el Informe 3/2020 del CES “El Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”.

El número de CNP con convenio especial con la Seguridad Social ha ido evolucionando en paralelo en función de que las cuotas hayan sido o no financiadas por la AGE. Como se puede observar en el cuadro y los gráficos siguientes, entre 2008 y julio de 2012, en Castilla y León el número de CNP se incrementó en un 1.057 % (de 1.014 a 11.739) y a nivel nacional en un 319 % (de 42.910 a 179.829 CNP). Entre julio y diciembre de 2012, y tras el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, en el que se modificó el régimen anterior de modo que los cuidadores debían asumir por sí mismos el coste de la cotizaciones a la Seguridad Social se produjo un fuerte e inmediato retroceso: a nivel autonómico se pasó de 11.739 cuidadores a 1.477 y a nivel nacional la retracción fue de 179.829 a 23.393. Desde diciembre de 2012 y hasta marzo 2019 se produjo un lento y paulatino retroceso en el número de CNP afiliados reduciéndose el número en torno a un 67 % a nivel autonómico y estatal.

Finalmente, y desde marzo de 2019 hasta diciembre de 2020, y tras la recuperación de la financiación por parte de la AGE de las cuotas de la Seguridad Social, el número de CNP afiliados ha vuelto a crecer incrementándose a nivel regional en 2.915 nuevos (591 %) y a nivel nacional en 52.989 (725 %).

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Fiscalización de la aplicación de la normativa en materia de dependencia en colaboración con el Tribunal de Cuentas

Cuadro n.º 37 - Evolución autonómica y nacional de la afiliación de CNP 2008/2020

Periodo	2008 (diciembre)	2009 (diciembre)	2010 (diciembre)	2011 (diciembre)	2012 (julio)	2012 (diciembre)	2013 (diciembre)	2014 (diciembre)	2015 (diciembre)	2016 (diciembre)	2017 (diciembre)	2018 (diciembre)	2019 (marzo)	2019 (diciembre)	2020 (diciembre)
Ávila	64	348	704	934	949	80	54	47	36	32	29	21	23	177	222
Burgos	45	289	930	1.101	1.114	194	149	119	99	104	93	81	75	374	443
León	152	1.178	2.023	2.480	2.646	391	302	250	204	172	156	149	147	629	767
Palencia	68	423	665	745	844	80	57	43	36	38	38	34	34	230	286
Salamanca	97	810	1.498	1.828	1.835	228	161	139	111	93	80	68	65	446	486
Segovia	69	241	568	625	652	75	47	37	30	29	33	27	28	173	199
Soria	74	205	306	328	329	44	36	26	13	8	11	9	9	65	73
Valladolid	147	893	1.503	1.792	1.880	177	114	94	78	72	66	58	53	508	594
Zamora	298	772	1.226	1.410	1.490	208	158	123	111	89	74	61	59	292	338
Total Castilla y León	1.014	5.159	9.423	11.243	11.739	1.477	1.078	878	718	637	580	508	493	2.894	3.408
Total España	42.910	100.423	150.566	173.424	179.829	23.393	16.736	13.553	11.189	9.753	8.498	7.524	7.304	55.051	60.293

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM), Serie de altas y bajas de cuidadores no profesionales de la Seguridad Social, Movimiento de cuidadores no profesionales, <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/estadísticasPresupuestosEstudios/Estadísticas/est8/2341/2374/2437>

Gráfico n.º 11. Evolutiva nacional de CNP con convenio especial en Seguridad Social

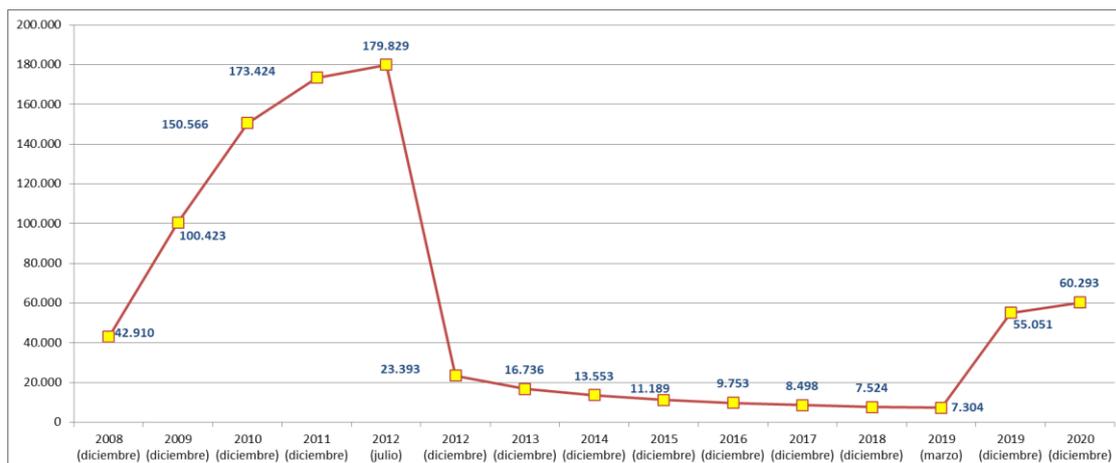
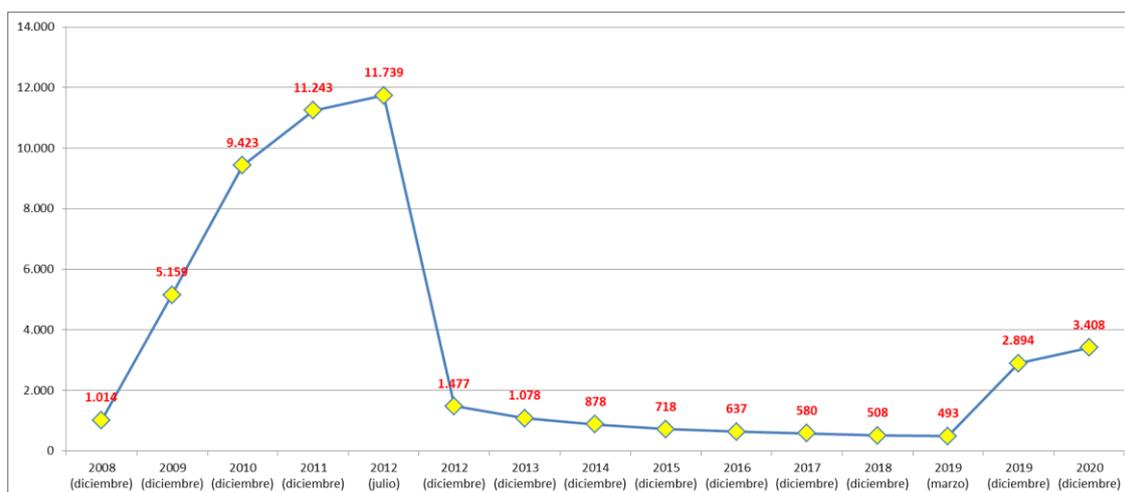


Gráfico n.º 12. Evolutiva autonómica de CNP con convenio especial en Seguridad Social



En el cuadro siguiente se muestra para Castilla y León, el número de prestaciones para CNP al cierre de cada ejercicio de conformidad con la información del IMSERSO y el número de CNP afiliados a esa misma fecha de acuerdo a los datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Como se puede observar, en nuestra Comunidad, entre 2019 y 2020 no se ha llegado a recuperar el nivel de afiliación que había antes de reforma del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, en virtud de la cual la AGE dejó de hacerse cargo de las cuotas de Seguridad Social de CNP.

Ello se debe a que antes de la reforma de 2012, para dar de alta a una persona en la PCEF se exigía estar de alta en la seguridad social, por lo que todos los cuidadores menores de 65 años que no eran pensionistas o trabajadores debían suscribir el convenio especial y, sin embargo a partir del Real Decreto-Ley 20/2012 se eliminó esta exigencia

y desde abril de 2019 el IMSERSO vuelve a financiar las cuotas de la seguridad social de quienes suscriban el convenio especial, pero en la práctica no es algo exigible sino voluntario.⁴¹

Cuadro n.º 38 - Evolutiva del porcentaje de afiliados a Seguridad Social respecto al total de prestaciones para CNP

Ejercicio	Prestaciones CNP	Afiliados Seguridad Social CNP	Porcentaje de Cobertura
2009	15.314	5.159	33,69
2010	21.525	9.423	43,78
2011	24.838	11.243	45,27
2012	25.739	1.477	5,74
2013	23.534	1.078	4,58
2014	21.893	878	4,01
2015	21.043	718	3,41
2016	23.961	637	2,66
2017	24.255	580	2,39
2018	24.676	508	2,06
2019	27.376	2.894	10,57
2020	28.740	3.408	11,86

Fuente: IMSERSO y MISSM

VI.3.3. FINANCIACIÓN DEL SAAD POR LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN CONFORME A LAPAD

Uno de los problemas que desde la implantación del SAAD ha estado estrechamente vinculado con la financiación del SAAD por parte de las CCAA, ha sido la garantía de que estas cumplieran con su obligación legal (artículo 32.2 de la LAPAD) de financiar con cargo a sus presupuestos cantidades equivalentes a las cantidades aportadas por la AGE en el nivel de protección mínimo y en el nivel de protección acordado. Este problema está en íntima conexión con la función que conforme a la LAPAD (artículo 11) corresponde a las CCAA de aportar a la AGE la información necesaria para la aplicación de los criterios de financiación del artículo 32 de la misma.

Al principio de la implantación del SAAD, tanto en los Acuerdos del Consejo Territorial sobre los Marcos de Cooperación Interadministrativa como en los Convenios suscritos entre la AGE y la diferentes CCAA entre los ejercicios de 2007 a 2011 (entre ellos los suscritos con la Comunidad Autónoma de Castilla y León), ya se hacía referencia a la obligación de las CCAA de financiar con cargo a sus propios

⁴¹ Párrafo añadido en virtud de alegaciones extemporáneas.

presupuestos cantidades idénticas a las comprometidas por la AGE en el marco del nivel de protección mínimo y del acordado de conformidad con el artículo 32.2 de la LAPAD. Compromiso que se reflejaba en un Anexo II que se acompañaba a los Convenios y que incluía un certificado firmado por el titular del centro directivo que gestionaba los créditos incluidos en el convenio adverado por el interventor, y en el que, igualmente, debía reflejarse un estado de ejecución de las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año, detallado por cada una de las aplicaciones presupuestarias del PGE desde las que se realizaron las transferencias de crédito para la financiación del nivel de protección mínimo y el nivel de protección acordado.

En el Acuerdo de 10 de julio del Consejo Territorial de 2012 para la mejora del SAAD en la propuesta de mejora n.º 6 “Mejoras en los Sistemas de Información” ya se señalaba que: *“Las CCAA expedirán anualmente, un certificado cuyo contenido mínimo reflejará el crédito recibido y notificado de los PGE, como aportación de la AGE 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.*

En el Real Decreto 1050/2013 se estableció de forma definitiva la acreditación como procedimiento para verificar la materialización de las aportaciones financieras al SAAD previstas en el artículo 32.2. La regulación se contiene en el artículo 6.2 del citado Real Decreto, de forma que las CCAA a más tardar el 30 de abril de cada año, deben expedir un certificado acreditativo de su aportación para la financiación del SAAD, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. Certificado que debe ser expedido por la persona titular del órgano competente de la Comunidad Autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia, con el visto bueno y conforme del representante de la intervención de la Comunidad Autónoma para los datos económicos y presupuestarios. El modelo de la certificación, conforme a la Disposición adicional primera, se contiene en el Anexo IV de la Orden SSI/2731/2013, de 17 de diciembre, reguladora del SISAAD.

A fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 de la LAPAD, así como obtener una valoración general respecto del sistema de acreditación reglamentariamente establecido, se han solicitado las correspondientes certificaciones de los ejercicios 2012 a 2019.

En el cuadro siguiente, confeccionado a partir de las certificaciones emitidas por la Gerencia de Servicios Sociales en los ejercicios 2012-2019 en cumplimiento del artículo 6 de la Orden 1050/2013 y aportadas en el curso de las actuaciones fiscalizadoras se recoge: el gasto presupuestario ejecutado destinado a la atención a las personas en situación de dependencia mediante servicios y prestaciones económicas con efectividad de derecho; la financiación de la AGE con cargo al nivel de protección

mínimo; y por diferencia entre uno y otra, la aportación que las CCAA han realizado para la financiación del SAAD así como la procedente del copago de los beneficiarios.

Cuadro n.º 39 - Gasto en dependencia certificado por la Comunidad de Castilla y León e indicación de la financiación correspondiente al Estado y a la Comunidad Autónoma (euros)

Ejercicio	Gasto autonómico certificado			Aportación del Estado		Aportación de la Comunidad Autónoma y copago de servicios por los beneficiarios	
	Gastos por servicios (1)	Gasto por prestaciones económicas (2)	Total gasto certificado (3)=(1)+(2)	Importe (4)	Porcentaje	Importe (5)=(3)-(4)	Porcentaje
2012	329.475.347	138.566.303	468.041.650	94.268.201	20,14	373.773.449	79,86
2013	384.124.115	106.164.535	490.288.650	86.786.100	17,70	403.502.550	82,30
2014	384.079.971	99.993.428	484.073.399	89.678.070	18,53	394.395.329	81,47
2015	395.277.044	102.810.723	498.087.767	95.083.629	19,09	403.004.138	80,91
2016	414.391.471	120.056.809	534.448.280	104.716.005	19,59	429.732.275	80,41
2017	428.030.577	137.784.890	565.815.467	117.163.437	20,71	448.652.030	79,29
2018	413.781.198	155.272.789	569.053.987	134.569.306	23,65	434.484.681	76,35
2019	455.725.736	171.383.199	627.108.935	137.274.039	21,89	489.834.896	78,11

Fuente: elaboración propia a partir de información de las certificaciones emitidas por la Comunidad Autónoma de conformidad con artículo 6.2 de Orden 1050/2013 y artículo 6 y Anexo IV de la Orden SSI/2371/2013

En relación con la información extraída del cuadro anterior y el procedimiento de acreditación cabe realizar las siguientes precisiones:

- En el gasto certificado no se incluye el gasto de los servicios prestados por las EELL, por lo que no puede extraerse conclusiones sobre la totalidad del gasto del SAAD en Castilla y León.
- Los únicos gastos de la Comunidad reflejados en los certificados que son contrastables contablemente⁴² son los correspondientes a las prestaciones económicas, ya que todas ellas se reflejan en un único subconcepto de gasto. En cambio, respecto a las prestaciones de servicios y ante la ausencia de un programa presupuestario diferenciado, su no consideración como gastos con financiación afectada y la inexistencia de contabilidad analítica, el gasto reflejado es el derivado de estimaciones efectuadas por la Comunidad Autónoma mediante la aplicación de unos porcentajes a determinados capítulos de algunos subprogramas presupuestarios. Además, y como se señala en el apartado VI.4.1.1 de este Informe, la Gerencia de Servicios

⁴² Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

Sociales ha incluido en estos certificados, gastos correspondientes a pre-dependientes que no deberían haberse incluido.

- En los modelos de certificados, las CCAA solo deben reflejar los gastos corrientes, pero nada se señala en la normativa reglamentaria respecto a los gastos de inversión.
- De los citados certificados puede extraerse información sobre el porcentaje de gasto financiado por el Estado, que en Castilla y León gira en torno al 20% del gasto certificado (con los condicionantes señalados), pero no respecto del porcentaje de gasto financiado por parte de las CCAA, y por lo tanto la financiación autonómica de dependencia de Castilla y León. Por diferencia entre el gasto total certificado y el financiado por el Estado con cargo al nivel de protección mínimo (y acordado) puede obtenerse el gasto que es financiado conjuntamente por las CCAA y por los dependientes a través del copago de los servicios, pero no pueden extraerse conclusiones sobre el gasto incurrido por las CCAA, ni en consecuencia sobre el porcentaje financiado exclusivamente por estas. Al igual que para los gastos debería considerarse igualmente los ingresos obtenidos por las EELL por la participación de los usuarios en el coste de los servicios de su competencia.
- Además, y aun cuando se reflejara la participación de los dependientes en el coste de prestación de los servicios, tampoco sería posible deducir de los certificados si las CCAA cumplen con la obligación establecida en el artículo 32.2 de la LAPAD de aportar los mismos recursos que los aportados por el Estado a través del nivel de protección mínimo y a través del nivel acordado, ya que no separa dentro de la financiación autonómica la parte del gasto financiado con cargo al nivel adicional de protección que las CCAA hayan fijado para mejorar las condiciones de acceso y disfrute de las prestaciones del SAAD.

Sobre esta última cuestión debe señalarse que los recursos autonómicos destinados a financiar el nivel adicional de protección del artículo 11.2 de la LAPAD deben estar identificados, ya que si se mejoran las compatibilidades, las intensidades de los servicios u otras condiciones de mínimos o máximos establecidas en la LAPAD o en su normativa reglamentaria de desarrollo, la AGE no tiene porqué sufragar con cargo a sus presupuestos estas mejoras, conforme al actual modelo de financiación del SAAD establecido en la LAPAD. Como se ha visto, en el presente Informe, en Castilla y León, se han establecido mejores condiciones de acceso y disfrute a las prestaciones del SAAD que las fijadas en la LAPAD y en su normativa reglamentaria de desarrollo en diversas materias: retroactividad a los 3 meses de la solicitud de la efectividad del derecho; mejoras en las compatibilidades entre servicios y prestaciones económicas; mejoras en las intensidades de los servicios; mejoras en las cuantías máximas de las prestaciones económicas; y mejoras en la participación de los usuarios en el coste de prestación de los servicios. En la Comunidad de Castilla y León se desconoce la parte

del gasto en dependencia financiada con cargo al nivel adicional de protección, por lo que sería conveniente que esa financiación fuera cuantificada de forma diferenciada, estableciéndose los procedimientos presupuestarios y/o contables necesarios, o al menos, procedimientos que posibiliten una estimación aproximada de su importe.

VI.3.4. FINANCIACIÓN POR LA COMUNIDAD DE LOS SERVICIOS DEL SAAD PRESTADOS POR LAS EELL

De conformidad con el artículo 107 de la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León, el sistema de sociales de responsabilidad pública se financia, entre otros recursos, con las consignaciones destinadas a tal fin en los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León y en el de las entidades locales competentes en materia de servicios sociales. Asimismo el artículo 110 de la misma Ley contempla la posibilidad de la financiación compartida entre la Administración de la Comunidad y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales, añadiendo que serán cofinanciadas, en todo caso, por la Administración de la Comunidad las prestaciones que hayan sido calificadas como esenciales y cuya titularidad corresponda a las entidades locales.

Así conforme al apartado quinto de la regulación actual de este artículo, corresponde a la Administración de la Comunidad la financiación del 100% del módulo establecido para el personal técnico de los CEAS, así como para el nuevo personal técnico incorporado a los equipos multidisciplinares específicos de las áreas de servicios sociales y el 90% de los módulos establecidos para los gastos derivados de las ayudas a domicilio y del apoyo a la convivencia y a la participación cuya titularidad corresponda a las entidades locales. Y conforme al apartado 6 de ese artículo corresponde a las entidades locales competentes en materia de acción social y servicios sociales la financiación del 100 % del módulo establecido para el personal administrativo y auxiliar de los CEAS y el 10 % de los módulos establecidos para los gastos derivados de las prestaciones de ayuda a domicilio y del apoyo a la convivencia y a la participación cuya titularidad les corresponde. También se señala que las entidades locales pueden además disponer la financiación complementaria adicional que consideren oportuna para la atención y mejora de las prestaciones en materia de servicios sociales.

Para instrumentalizar la colaboración y coordinación entre la Comunidad y las Corporaciones locales, para la financiación de las prestaciones sociales que han de llevarse a cabo por las mencionadas Entidades Locales, existe un Acuerdo Marco de Cofinanciación de Servicios Sociales con las entidades locales correspondientes a municipios con más de 20.000 habitantes y con las diputaciones provinciales. Para hacer efectivo lo dispuesto en ese Acuerdo Marco, la Junta de Castilla y León aprueba previamente un acuerdo en el que se autoriza la concesión directa de subvenciones a esas entidades locales y se distribuyen los importes globales, y posteriormente la Gerencia de Servicios Sociales firma un Acuerdo con cada una de ellas.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad el 26 de octubre de 2017, autorizó la concesión directa de subvenciones a las EELL ya citadas y estableció la distribución

para los ejercicios de 2017, 2018 y 2019. Dentro del Acuerdo Marco, la financiación se distribuye en tres grandes áreas de actuaciones: profesionales de los equipos de Acción Social, la atención a las situaciones de dependencia; y la Red de Protección a las Familias y a las personas. La financiación de las actuaciones desarrolladas por las EELL para la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, se incluye dentro de las dos primeras áreas.

En la primera se financiaba a los técnicos de los CEAS que además de desarrollar tareas relacionadas con la dependencia también realizan otras actividades relacionadas con los servicios sociales (atención a la infancia, exclusión social...).

La segunda se destinaba a cofinanciar fundamentalmente las prestaciones de atención a las situaciones de dependencia que prestan las entidades locales. Se incluyen en concreto aportaciones para financiar:

- Servicio de ayuda a domicilio.
- Servicio de apoyo familiar y técnico a personas en situación de dependencia y/o discapacidad (PEAP).
- Envejecimiento Activo y prevención de la Dependencia, destinado a personas mayores de 65 años, a niños en atención temprana de 0 a 6 años y a personas con discapacidad menores de 65 años.
- Servicio de Formación de personas cuidadoras no profesionales de personas con dependencia.
- Servicio de Teleasistencia.
- Servicios de atención en centros residenciales y en centros de día para personas mayores en situación de dependencia.
- Servicios de atención residencial o vivienda para personas con discapacidad y centros de día para personas con discapacidad.

Como se puede ver algunos de estos servicios no son propiamente servicios del SAAD por cuanto sus destinatarios no son personas dependientes. Esta falta de diferenciación está íntimamente relacionada con el hecho de que la Comunidad considera el Sistema de Servicios Sociales como un sistema único en que se integran todos los servicios sociales, independientemente de su naturaleza, carácter o contenido.

En el cuadro que se incluye a continuación, se incluye las aportaciones realizadas por la Comunidad Autónoma a las EELL con competencias en materia de servicios sociales, conforme al Acuerdo Marco de Cofinanciación de los Servicios Sociales correspondiente a los ejercicios 2017-2019, y que están relacionados con los servicios y prestaciones del SAAD.

Cuadro n.º 40 - Financiación servicios y funciones de EELL relacionados con el SAAD en el Acuerdo Marco de Cofinanciación de los Servicios Sociales

Áreas	2017	2018	2018 *adenda	2019
Área de personal del servicio de información (CEAS)	24.521.022	26.696.946	28.073.073	26.696.946
Atención a la Dependencia	62.158.957	66.221.097	67.685.082	66.929.501
Ayuda a domicilio	54.173.722	58.073.722	59.537.707	58.609.736
Mantenimiento de los equipos de promoción de la autonomía personal	2.419.391	2.524.761	2.524.761	2.524.761
Teleasistencia	1.380.205	1.365.062	1.365.062	1.365.062
Servicios para personas mayores	2.221.691	2.293.604	2.293.604	2.465.993
Servicios para personas con discapacidad	1.620.340	1.620.340	1.620.340	1.620.340
Atención Temprana	281.258	281.258	281.258	281.258
Formación de cuidadores de personas	62.350	62.350	62.350	62.350
Envejecimiento activo	165.000	175.000	175.000	175.000
Total	86.844.979	93.093.043	95.933.155	93.801.447

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León

**datos con adenda 2019

El último Acuerdo Marco aprobado por el Consejo de Gobierno el 5 de diciembre de 2019 abarca los ejercicios de 2020, 2021, 2022 y 2023 por lo tanto tiene una vigencia de 4 años frente al anterior que abarcaba un período de tres, e incluye una financiación inicial de 448 millones de euros.

VI.3.5. FINANCIACIÓN DEL SAAD POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS

La LAPAD instauró un sistema mixto de financiación de carácter público con aportaciones privadas por parte del beneficiario, así en su artículo 33 dispone que “*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*”, teniéndose además esta última en cuenta “*para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas*”.

Por lo tanto, son dos las cuestiones que afectan a la contribución de los beneficiarios dependientes de la financiación del SAAD, de una parte, su capacidad económica, y de otra, la determinación de cuál es su participación en el coste de prestación de los servicios o por la vía de minoración de las prestaciones económicas a percibir conforme a esa capacidad económica.

En base a la jurisprudencia constitucional, y en particular, y por todas ellas, la Sentencia del Pleno 27/2017, de 16 de febrero, en el cuadro siguiente se recoge a que Administración (Estado, CCAA) le corresponde regular la capacidad económica y la participación económica de los usuarios en el coste de prestación de los servicios.

Cuadro n.º 41 - Regulación estatal y autonómica de las condiciones básicas reguladas en la LAPAD relativas a la capacidad económica y participación de los dependientes en el coste de prestación de los servicios

Regulación de la LAPAD	Regulación estatal	Regulación autonómica
Capacidad económica. Condiciones básicas reguladas en el artículo 14.7.	El desarrollo reglamentario de esas condiciones debe realizarse por el Estado, que, a estos efectos deberá tener en consideración, tanto las condiciones básicas del art 14.7 de la LAPAD como los criterios incluidos en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012.	Al no haberse producido el desarrollo reglamentario estatal, y considerando la doctrina constitucional de que el servicio sigue a la tasa, las CCAA pueden establecer en su normativa el concepto de capacidad económica. No obstante, a efectos de garantizar el principio de igualdad, deberán respetar las condiciones básicas del art 33 de la LAPAD y los criterios incluidos en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012.
Participación del beneficiario en el coste de prestación de los servicios. Condiciones básicas reguladas en el artículo 33 de la LAPAD.	El Estado no tiene competencia para desarrollar normativamente las condiciones de participación de los beneficiarios dependientes en el coste de prestación de los servicios.	Las CCAA, son las que ostentan la competencia financiera para desarrollar normativamente la participación de los beneficiarios dependientes en el coste de prestación de los servicios. No obstante, a efectos de garantizar el principio de igualdad, deberán respetar las condiciones básicas del art 33 de la LAPAD y los criterios incluidos en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012.

Como se puede observar las CCAA, al regular la participación económica de los beneficiarios dependientes en el coste de prestación de los servicios, y el Estado al regular reglamentariamente la capacidad económica de los mismos (o en ausencia de esa regulación las propias CCAA), deben dar cumplimiento a los criterios y contenidos sobre estas materias contenidos en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 para garantizar el principio de igualdad.

Por otra parte, a continuación se recoge el cuadro, en el que incluye los derechos reconocidos y recaudados en los ejercicios 2013-2019 por la participación de los beneficiarios dependientes en el coste de las prestaciones del sistema. Conforme a lo manifestado al respecto por la Gerencia de Servicios Sociales, estos ingresos se recogen en la aplicación presupuestaria 317.20 “Servicios asistenciales”, ahora bien, esa aplicación no recoge de forma específica los ingresos procedentes de la participación de los dependientes, ya que engloba todos los derivados de la prestación de servicios asistenciales por lo que también incluye los copagos de personas mayores y discapacitados que no tienen la condición de dependientes.

Cuadro n.º 42 - Derechos reconocidos y recaudados por la prestación de servicios asistenciales

Aplicación presupuestaria	Denominación aplicación	Ejercicio	Derechos reconocidos	Derechos recaudados
921.317.20	Servicios asistenciales	2013	71.463.426	71.241.921
		2014	77.223.288	77.223.288
		2015	77.637.673	77.637.673
		2016	78.863.299	78.863.299
		2017	78.169.045	78.169.045
		2018	79.093.897	79.093.897
		2019	76.548.209	76.548.209

Fuente: liquidación presupuestaria de ingresos de la Cuenta General de la Comunidad

Las razones invocadas por la Gerencia de Servicios Sociales para la ausencia de diferenciación presupuestaria de estos ingresos, se apoya en el criterio de que el Sistema de Servicios Sociales de Castilla y León se considera como un sistema único en que se integran todos los servicios sociales, independientemente de su naturaleza, carácter o contenido, lo que justifica que los recursos procedentes de los usuarios por los servicios prestados no se separen entre los procedentes de los dependientes y los que son abonados por beneficiarios que no tienen reconocida tal condición.

En cualquier caso, los datos que se obtienen de los certificados emitidos por la Comunidad y de los ingresos derivados de la participación de los usuarios, permiten deducir que los recortes y congelaciones de las cuantías correspondientes a los dependientes en función del grado reconocido, en base a las cuales la AGE calcula la financiación del nivel de protección mínimo y la ausencia de vinculación de esas cuantías con el coste real de los servicios y prestaciones del SAAD, conjuntamente, con la suspensión del nivel de protección acordado durante el período 2012 a 2015, han ocasionado un desplazamiento de la carga financiera del sostenimiento del SAAD hacia la Comunidad de Castilla y León, por lo menos, en lo que se refiere al sistema de financiación regulado en la LAPAD. Desplazamiento al que también se alude en los informes ya emitidos por otros OCEX y que, por lo tanto, puede hacerse extensivo a otras CCAA. Si bien las deficiencias descritas en este informe no nos permiten concluir sobre la realidad de las cifras que figuran en los certificados, ni por lo tanto concluir sobre los porcentajes de financiación que figuran en el cuadro siguiente, sí que permiten deducir, a grandes rasgos, sobre ese mayor peso que debe soportar la Comunidad Autónoma en la financiación del gasto de dependencia de la Comunidad. Y ello, a pesar de que en 2018 se incrementaron las cuantías del nivel de protección mínimo.

Cuadro n.º 43 - Financiación de la dependencia en 2018/2019 conforme al Modelo de financiación de la LAPAD

Concepto	2018		2019	
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje
Aportación AGE (Nivel de protección mínimo) (1)	134.569.306	23,65	137.274.039	21,89
Copago de usuarios del coste de los servicios (2)	79.093.897	13,90	76.548.209	12,21
Aportación autonómica (3)	355.390.784	62,45	413.286.687	65,90
Total financiación SAAD LAPAD	569.053.987	100,00	627.108.935	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de certificaciones emitidas por la Gerencia de Servicios Sociales de conformidad con el artículo 6.2 de la Orden 1050/2013 y artículo 6 y Anexo IV de la Orden SSI/2371/2013 .

(1) Según certificaciones emitidas por la Gerencia y por el IMSERSO.

(2) Información recogida en la aplicación presupuestaria de ingresos 921.317.20. "Servicios asistenciales" de la Cuenta General de la Comunidad. Esa cifra no recoge de forma específica el copago de los servicios prestados a personas dependientes, sino que engloba también los correspondientes a personas mayores e incapacitados que no tienen la consideración de dependientes a efectos del SAAD como ha quedado reflejado en este Informe.

(3) La aportación autonómica se ha calculado restando del gasto presupuestario de dependencia certificado, la aportación de la AGE y la aportación de los usuarios. Ahora bien, ese gasto certificado engloba gastos derivados de atención a personas mayores e incapacitadas que no tienen la consideración de dependientes a efectos del SAAD conforme al análisis efectuado en el Informe.

También debe señalarse que, este análisis, con las deficiencias descritas, es exclusivo del Sistema de financiación contemplado en la LAPAD, pero que no tiene en consideración los recursos adicionales integrados en el Sistema de financiación de las CCAA en 2009 y 2010, en atención a parámetros vinculados con la dependencia, para calcular las necesidades globales de financiación acuerdo con la Ley 22/2009, por el que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Todas las salvedades señaladas respecto al cuadro anterior, también deben ser tenidas en cuenta respecto la información que se incluye en el cuadro de la página siguiente, el cual, con fundamento en las certificaciones de la Gerencia de Servicios Sociales recoge la evolutiva del Sistema de financiación de la LAPAD en el período 2013-2019.

Cuadro n.º 44 - Evolutiva de la financiación del SAAD por la LAPAD en el período 2013-2019

Concepto	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Importe	Porcentaje												
Aportación AGE (1)	86.786.100	17,70	89.678.070	18,53	95.083.629	19,09	104.716.005	19,59	117.163.437	20,71	134.569.306	23,65	137.274.039	21,89
Aportación usuarios (2)	71.463.426	14,58	77.223.288	15,95	77.637.673	15,59	78.863.299	14,76	78.169.045	13,82	79.093.897	13,90	76.548.209	12,21
Aportación autonómica (3)	332.039.124	67,72	317.172.042	65,52	325.366.465	65,32	350.868.976	65,65	370.482.985	65,48	355.390.784	62,45	413.286.687	65,90
Total financiación LAPAD	490.288.650	100,00	484.073.399	100,00	498.087.767	100,00	534.448.280	100,00	565.815.467	100,00	569.053.987	100,00	627.108.935	100,00

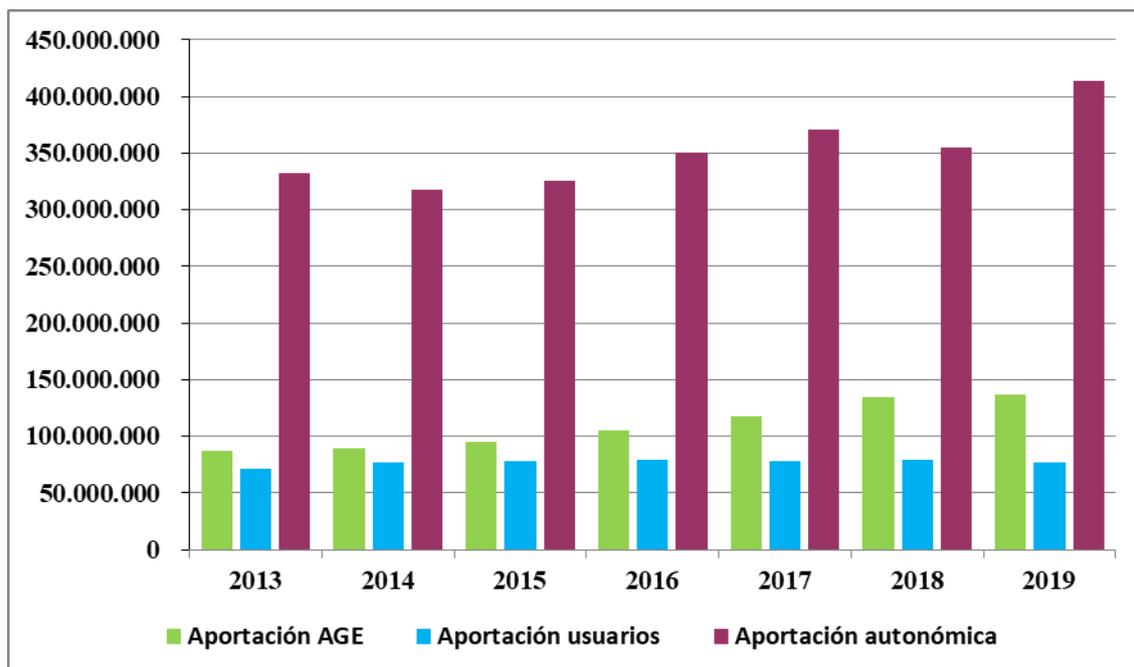
Fuente: elaboración propia a partir de certificaciones emitidas por la Gerencia de acuerdo con el art 6.2 de la Orden 1050/2013 y art. 6 y Anexo IV de la Orden SSI/2371/2013 .

(1) Según certificaciones emitidas por la Gerencia de Servicios Sociales.

(2) Información recogida en la aplicación presupuestaria de ingresos 921.317.20. "Servicios asistenciales" de la Cuenta General de la Comunidad. Esa cifra no recoge de forma específica el copago de los servicios prestados a personas dependientes, sino que engloba también los correspondientes a personas mayores e incapacitados que no tienen la consideración de dependientes a efectos del SAAD como ha quedado reflejado en este Informe.

(3) La aportación autonómica se ha calculado restando del gasto presupuestario de dependencia certificado, la aportación de la AGE y la aportación de los usuarios. Ahora bien, ese gasto certificado engloba gastos derivados de atención a personas mayores e incapacitadas que no tienen la consideración de dependientes a efectos del SAAD conforme al análisis efectuado en el Informe.

Gráfico n.º 13. Evolutiva de la financiación del SAAD en la LAPD 2013-2019



VI.3.6. FINANCIACIÓN DE LA DEPENDENCIA A TRAVÉS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

Tres años después de la entrada en vigor de la LAPAD se produjo la modificación del Sistema de Financiación Autonómico (SFA), que se efectuó a través de dos vías: de una parte, se introdujeron cambios en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre; y de otra para las reformas que no requirieron el rango de Ley Orgánica, se aprobó la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

La Ley Orgánica 3/2009, antes citada, incluyó en el artículo 15 de la LOFCA, dentro de los servicios públicos fundamentales cuyo nivel mínimo debe ser garantizado por el Estado en todo el territorio español, además de los servicios públicos de educación y sanidad, los “servicios sociales esenciales”, considerándose como tales en nuestro ordenamiento aquellos en cuya normativa figuren las prestaciones establecidas como derechos subjetivos universales, entre los que se encuentran las correspondientes a la dependencia.

El SFA vigente instaurado por la Ley 22/2009 partió del criterio de respeto del statu quo establecido, el cual ha sido utilizado en todas las anteriores reformas, al señalar en su artículo 5.1 que “*El Estado incrementará los recursos que el sistema proporcionará a las Comunidades Autónomas... de manera que, como objetivo final, estas vean aumentados los recursos definitivos que les proporcionaría el Sistema de Financiación regulado en la Ley 21/2001...*”. En definitiva, lo que hizo es continuar

con el método del coste efectivo al que fueron traspasados en cada momento los medios para prestar los servicios, lo que ha sido muy criticado por cuanto renuncia a determinar el coste efectivo real de las necesidades de gasto.

Para entender la estructura del SFA hay que diferenciar entre qué importe deben recibir para financiar los servicios públicos de su competencia y los recursos que les proporciona el sistema con los que financiar esas necesidades.

Respecto a las necesidades globales de financiación en el año base son el resultado de adicionar a las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma en el año base 2007, el importe que les corresponda en el reparto de los recursos adicionales que se integraron en el sistema en los años 2009 y 2010.

Las necesidades de financiación en el año 2007 están integradas, para cada Comunidad Autónoma, por el importe de los recursos definitivos liquidados en términos normativos en el año 2007, según el Sistema de Financiación anterior, incluido el importe liquidado de la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria.

En cuanto a los recursos adicionales que incrementan las necesidades globales de financiación en 2009, la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, en su artículo 5.1.A.II.b) y c) establece que el 12,5 % de los recursos adicionales cifrados para el ejercicio 2009 en 4.900 millones de euros, es decir 612,5 millones, se reparten atendiendo a dos criterios: el peso relativo de la población potencialmente dependiente de cada Comunidad Autónoma corregida por el factor de ponderación en relación al total correspondiente a todas las CCAA de régimen común (pondera el 40 %) y el peso relativo del número de personas reconocidas como dependiente con derecho a prestación registradas en el SISAAD en relación al total correspondiente a todas las CCAA de régimen común (pondera el 10 %).

Cuadro n.º 45 - Reparto de recursos adicionales para el año 2009 entre las Comunidades Autónomas (artículo 5.1.A.II.b y c) (miles de euros)

CCAA	Peso relativo población potencialmente dependiente	Recursos población potencialmente dependiente artículo 5 1 A II b	Peso relativo población dependiente	Recursos población dependiente artículo 5 1 A II c
Cataluña	17,19 %	84.244	18,11 %	22.185
Galicia	8,28 %	40.560	6,75 %	8.269
Andalucía	16,53 %	81.021	29,18 %	35.746
Principado de Asturias	3,31 %	16.237	2,91 %	3.565
Cantabria	1,55 %	7.583	1,92 %	2.352
La Rioja	0,83 %	4.079	1,39 %	1.703
Región de Murcia	2,75 %	13.457	4,04 %	4.949
Comunidad Valenciana	10,99 %	53.845	5,67 %	6.946
Aragón	3,78 %	18.504	4,30 %	5.268
Castilla-La Mancha	5,21 %	25.511	6,47 %	7.926
Canarias	3,56 %	17.450	1,98 %	2.426
Extremadura	2,87 %	14.053	3,06 %	3.749
Islas Baleares	2,10 %	10.303	2,13 %	2.609
Madrid	12,86 %	63.009	6,22 %	7.620
Castilla y León	8,19 %	40.144	5,87 %	7.191
Total CCAA	100,00 %	490.000	100,00 %	122.500

Fuente: Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica

En cuanto a los recursos adicionales para el año 2010, la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en su artículo 6, incorpora un importe de 1.200 millones de euros repartidos entre las CCAA de régimen común en atención al peso relativo del número de personas reconocidas como dependiente con derecho a prestación, registradas en el SISAAD, en relación al total correspondiente a todas las CCAA de régimen común. En el cuadro siguiente se recoge el reparto que se efectuó.

Cuadro n.º 46 - Reparto de recursos adicionales para el año 2010 entre las CCAA (artículo 6.A) Ley 22/2009) (miles de euros)

CCAA	Peso relativo personas dependientes	Reparto
Cataluña	18,11 %	217.320
Galicia	6,75 %	81.000
Andalucía	29,18 %	350.160
Principado de Asturias	2,91 %	34.920
Cantabria	1,92 %	23.040
La Rioja	1,39 %	16.680
Región de Murcia	4,04 %	48.480
Comunidad Valenciana	5,67 %	68.040
Aragón	4,30 %	51.600
Castilla-La Mancha	6,47 %	77.640
Canarias	1,98 %	23.760
Extremadura	3,06 %	36.720
Islas Baleares	2,13 %	25.560
Madrid	6,22 %	74.640
Castilla y León	5,87 %	70.440
Total CCAA	100,00 %	1.200.000

Fuente: Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica

Las cantidades anteriores se integraron de forma definitiva en las necesidades globales de financiación del año base del sistema de la Comunidad Autónoma a partir de los años 2009 (cantidades previstas en el artículo 5) y 2010 (cantidad prevista en el artículo 6) y por lo tanto se siguen teniendo en cuenta en los cálculos que se efectúan actualmente para determinar la financiación autonómica.⁴³

Tanto para los recursos adicionales del año 2009 como para los de 2010, las ponderaciones se efectuaron teniendo en cuenta los datos y ponderaciones utilizados en la Resolución de 21 de mayo de 2009, del IMSERSO, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de mayo de 2009, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante el 2009 del nivel acordado previsto en la LAPAD. Por lo tanto esta financiación está íntimamente vinculada con las necesidades de financiación generadas para hacer frente a los gastos del sistema de dependencia, ya que se articula en base a la población potencialmente dependiente y a las personas dependientes con prestación reconocida, parámetros que igualmente eran tenidos en cuenta en el cálculo nivel de

⁴³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

protección acordado para 2009 y aplicado hasta 2011 y que actualmente son tenidos en consideración para cuantificar el nivel de protección mínimo financiable por las AGE (n.º de beneficiarios) conforme a la LAPAD.

Si bien conforme a las peculiaridades del SFA, no es posible cuantificar de forma cierta el importe vinculado a criterios de dependencia en los años posteriores, debido a que tanto la evolución de los recursos que financian las necesidades globales determinadas en el año base como su distribución entre las CCAA se rigen por criterios ajenos al sistema de dependencia, así como al carácter no finalista de estos recursos, en el cuadro siguiente, a modo estimativo, se recoge los recursos adicionales asociados a la dependencia que corresponderían a la Comunidad Autónoma en esos años posteriores teniendo en cuenta la evolución de los importes del año base en función de la variación del ITE.⁴⁴

Cuadro n.º 47 - Evolución de los recursos adicionales de los años 2009 y 2010 en función del ITE ⁴⁵

Ejercicio	Comunidad de Castilla y León	A nivel nacional	Porcentaje
2009	47,33	617,50	7,66
2010	145,58	2.172,38	6,70
2011	136,94	2.043,49	6,70
2012	131,33	1.959,78	6,70
2013	149,13	2.225,37	6,70
2014	160,96	2.401,82	6,70
2015	166,40	2.483,04	6,70
2016	158,06	2.358,64	6,70
2017	153,10	2.284,65	6,70
2018	174,14	2.598,56	6,70
2019	175,85	2.624,08	6,70

Fuente: Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda.

Nota: Se recogen los importes de los años 2009 y 2010 y se calcula el importe de los siguientes ejercicios, actualizando los recursos adicionales para 2010 con el ITE definido en el artículo 20 de la Ley 22/2009. Hasta 2007, los importes que figuran se han actualizado con los índices definitivos conocidos hasta el momento de aportación de la información, y el resto son los provisionales comunicados en las entregas a cuenta de los recursos del sistema.

⁴⁴ Párrafo añadido en virtud de alegaciones extemporáneas.

⁴⁵ Título del cuadro modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

VI.3.7. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

El Presidente del Gobierno y los Presidentes de CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía, reunidos en la Conferencia de Presidentes de 17 de enero de 2017, y en relación con la sostenibilidad del estado de bienestar y la reforma de la financiación autonómica, adoptaron varios acuerdos, que dieron lugar a la creación posterior de 2 Comisiones.

De una parte, la “Comisión de Expertos para la reforma del Modelo de Financiación Autonómica”, integrada por 5 miembros propuestos por el Estado (uno de ellos como Presidente) y por los 16 propuestos por las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía, con el fin de realizar los trabajos preparatorios para el diseño de un nuevo modelo de financiación autonómica, fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos. En su Informe de julio de 2017, se alude a la suficiencia de recursos para el mantenimiento del gasto en los servicios públicos fundamentales para el Estado de Bienestar que están a cargo de las Comunidades: la sanidad, la educación y los servicios sociales, en especial la dependencia, sin pronunciarse de forma específica sobre la financiación de la dependencia, por lo que, cabe entender que en el Modelo propuesto se incluye la financiación del gasto de la dependencia.

De otra parte, se creó la Comisión para el Análisis de la Situación del Sistema de la Dependencia, formada por 7 representantes de la AGE (cargos del Ministerio en aquel momento de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y del IMSERSO) y los Consejeros con competencias en materia de servicios sociales de las CCAA de Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Aragón, Canarias y Castilla y León, al objeto de analizar el actual Sistema de la Dependencia, de su sostenibilidad, y de los actuales mecanismos de financiación, en especial, los contenidos en la Ley LAPAD para evaluar su adecuación a las necesidades de las prestaciones asociadas a la dependencia.

Con fecha 6 de octubre de 2017, emitió el “Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia”. En este Informe se trató con profundidad el sistema de financiación de la LAPAD, y se pronunció igualmente sobre el sistema de financiación de las CCAA de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre pudiendo extraerse las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, que existe una financiación estatal dual de la dependencia: de una parte, la financiación del nivel mínimo de protección de la LAPAD, de carácter finalista y destinada a financiar de forma inequívoca el coste de la dependencia; y de otra, la financiación estatal otorgada a través de la Ley 22/2009, de carácter no finalista, y que por lo tanto, puede ser utilizada por las CCAA para financiar la dependencia, pero también para financiar

cualesquiera otros servicios prestados en el ámbito del ejercicio de sus competencias (otros servicios sociales, sanidad, educación...).

- En segundo lugar, que las CCAA representadas en la Comisión entienden que, para garantizar la sostenibilidad del sistema, es necesario reconsiderar el actual modelo de financiación de la LAPAD, haciendo propuestas basadas en una serie de premisas: mantenimiento del carácter finalista de la financiación; recuperación del nivel de protección acordado; recuperación de la financiación del nivel de protección mínimo fijado con anterioridad a la reforma de la Ley operada en 2012; y equivalencia de las aportaciones estatales y autonómicas destinadas a financiar el coste de la dependencia.

Por otra parte en el documento del Comité Técnico permanente de evaluación (CTPE) del SFA de valoración de los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía se ha examinado tanto el Informe de la Comisión de Expertos sobre el SFA como, el Informe elaborado por la Comisión para el Análisis de la situación del Sistema de la Dependencia, como consecuencia de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Presidentes en 2017. En particular y respecto a este último informe señala que *“entre las conclusiones de este informe se recoge, en relación con la financiación, la voluntad de las CCAA integrantes de la Comisión de mantener en todo caso la naturaleza finalista del Sistema de LAPAD, sin perjuicio de los análisis y reformas que hayan de hacerse en la Ley y en el Sistema de Dependencia”*.

Señala igualmente que *“Teniendo en cuenta que la Comisión de Expertos (del SFA) no ha previsto ninguna modificación sobre la configuración actual de los mecanismos de financiación asociados a Dependencia, la AGE concluye, de acuerdo con la postura mayoritaria suscitada en el CTPE, que en tanto que no se consolide la estructura e implementación del Sistema de atención a las personas en situación de Dependencia, se recomienda mantener un sistema mixto de financiación similar al actual; es decir, un sistema en el que coexista la financiación finalista actualmente prevista en la Ley 39/2006, con los recursos no finalistas integrados en el Modelo de Financiación Autonómica”*.

VI.3.7.1. Posición de la Gerencia de Servicios Sociales

En el curso de las actuaciones fiscalizadores se ha planteado a la Gerencia de Servicios Sociales y en el ámbito de una futura reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común - Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias - iniciada mediante acuerdo de la conferencia de Presidentes de 17 de enero de 2017, su postura en relación al nuevo modelo de financiación respecto a la prestación de los servicios de dependencia. En contestación a esta cuestión, la Gerencia de Servicios Sociales, señala que *“la postura de la Comunidad de Castilla y León, respecto de la financiación del sistema de atención a la dependencia es la adoptada por la Comisión Delegada del*

Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, plasmada en el “Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia”, de 6 de octubre de 2017, que fue elevado al Consejo Territorial y asumido por éste, por unanimidad, en su reunión extraordinaria de 19 de octubre de 2017”.

En concreto y con fundamento en el citado Informe de la Comisión, la Gerencia de Servicios Sociales se reafirma en su postura de reclamar un incremento de la financiación del sistema, empezando por recuperar la financiación perdida en 2010 con la eliminación de la retroactividad desde la solicitud, y en 2012 con la suspensión del nivel acordado y el recorte del nivel mínimo, así como a lo señalado en la conclusión n.º 13 del citado Informe en cuanto el mantenimiento de la naturaleza finalista de esta financiación y la equivalencia de los esfuerzos financieros de la AGE y de las CCAA. No obstante señala que, en cualquier caso es necesario revisar el sistema de financiación, teniendo en cuenta el coste de los servicios y prestaciones tal y como se reflejó en la conclusión 9ª del Informe de la Comisión de 2017.

VI.3.7.2. Posición de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica

Igualmente en el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha dirigido un escrito a la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda planteándole cuál es su postura en relación a la financiación de los servicios de dependencia.

En este sentido, en el Documento “Evaluación del actual SFA” (página 29) enviado al grupo de trabajo de Comité Técnico Permanente de Evaluación del sistema de financiación el 7 de marzo de 2014 (disponible en la página web de la JCyL) se señala que: *“Durante los años de aplicación del actual sistema de financiación, las aportaciones del Estado a las CCAA para la aplicación de la LAPAD se han mantenido fuera del sistema de financiación. Esta situación es anacrónica, ya que, como la financiación del resto de los servicios públicos competencia de las CCAA, debe estar incorporada al sistema de financiación”*. Conforme a lo manifestado al respecto por la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica, en la petición efectuada por el Consejo de Cuentas de Castilla y León, el 24 de noviembre de 2017, se envió al Comité Técnico del SFA otro documento en respuesta a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local para que las CCAA expresasen su opinión sobre determinados temas propuestos ratificándose en el contenido y las conclusiones del documento anterior. Igualmente en el Documento “Observaciones al borrador de informe del CTPE, enviadas el 29 de mayo de 2018 (igualmente disponible en la web de la Junta de Castilla y León) se señala que: *“En el caso de los servicios relacionados con la Ley de Dependencia, el Acuerdo de la Conferencia de Presidentes ligaba su financiación a la reforma del sistema de financiación autonómica. El propio borrador*

de documento reconoce que el Estado no ha terminado de incorporar la totalidad de la financiación comprometida en la Ley 39/2006. Es responsabilidad del Estado que se den las condiciones necesarias para terminar con esta situación provisional y que la financiación de la Ley de Dependencia pueda integrarse en el sistema de financiación de forma plena”.

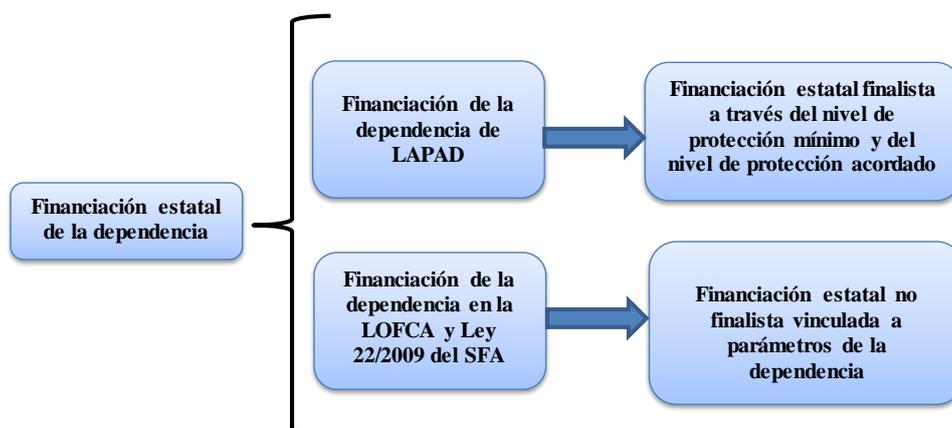
Además, la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda en su contestación a la petición del Consejo alude a la declaración institucional conjunta de 10 de septiembre de 2018 en la que Castilla y León participó junto con los gobiernos de Galicia, Asturias, La Rioja, Aragón y Castilla La Mancha en relación con la reforma de los Sistemas de Financiación Autonómica y de los fondos de la política de cohesión europea. En esta declaración institucional se propone abordar de forma inmediata la definición del nuevo modelo de financiación autonómica, para, de este modo, poder garantizar la prestación de los servicios fundamentales por parte de las CCAA. Además en la misma se señala que: *“Se evaluará de forma diferenciada el efecto de la aplicación de la Ley de Dependencia. El cálculo de las necesidades reales se realizará teniendo en cuenta las siguientes variables: número de personas dependientes atendidas, grado de dependencia, tipo de prestación y dependientes potenciales y la dispersión territorial. La financiación deberá ser suficiente para alcanzar los niveles de cobertura contemplados originalmente en la Ley de Dependencia”.*

De todo lo anterior cabe deducir que la posición de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda es favorable a la integración en el futuro modelo de financiación de las CCAA, de los recursos actualmente destinados a financiar la dependencia, recogidos en la LAPAD.

Por tanto, en relación con el análisis efectuado cabe reseñar las siguientes cuestiones.

En primer lugar, que existe un sistema de financiación estatal dual y mixto de la dependencia: de una parte, la financiación contemplada en la LAPAD, en la que la parte estatal tiene carácter finalista y está destinada a financiar de forma inequívoca el coste de la dependencia; y de otra, la financiación estatal otorgada a través del SFA de la Ley 22/2009, de carácter no finalista, y que por lo tanto, puede ser utilizada por las CCAA para financiar la dependencia, pero también cualesquiera otros servicios prestados en el ámbito del ejercicio de sus competencias (otros servicios sociales, sanidad, educación....) por cuanto no existe un condicionamiento a la composición del gasto autonómico.

Gráfico n.º 14. Financiación estatal de la dependencia: sistema mixto y dual



En segundo lugar, que los Informes de la Comisión de expertos para la reforma del modelo de financiación de las CCAA y para el análisis de la situación de dependencia y el Documento del Comité Técnico Permanente de Evaluación del SAF, mantienen el actual sistema de financiación dual y mixto, ante la ausencia de propuestas orientadas a su reconfiguración. El Comité de Expertos para la reforma del SFA no prevé ninguna modificación sobre la configuración de los mecanismos de financiación asociados a la dependencia.⁴⁶ La Comisión para el análisis de la situación de la dependencia, es partidaria, fundamentalmente a partir de las propuestas de las CCAA presentes en la Comisión, de continuar con el modelo de la LAPAD, eso sí con una serie de reformas: mantenimiento del carácter finalista de la financiación; recuperación del nivel de protección acordado; recuperación de la financiación del nivel de protección mínimo fijado con anterioridad a la reforma de la Ley operada en 2012; y equivalencia de las aportaciones estatales y autonómicas destinadas a financiar el coste de la dependencia. Finalmente, el Documento de la CTPE del SFA, indica que *“la AGE concluye, de acuerdo con la postura mayoritaria suscitada en el CTPE que, en tanto que no se consolide la estructura e implementación del Sistema de atención a las personas en situación de Dependencia, se recomienda mantener un sistema mixto de financiación similar al actual; es decir, un sistema en el que coexista la financiación finalista actualmente prevista en la Ley 39/2006, con los recursos no finalistas integrados en el Modelo de Financiación Autonómica”*.

En tercer lugar, que en la propia Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Gerencia de Servicios Sociales y la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda, tampoco tienen una postura común en relación con el futuro del modelo de financiación de la dependencia. La

⁴⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones extemporáneas.

primera está en línea con los planteamientos del Informe de la Comisión de Expertos para el análisis de la situación de dependencia y la segunda, de forma clara a favor de la integración de los recursos financieros en el SFA, siempre que en el nuevo SFA se incorporen parámetros vinculados al número de personas dependientes atendidas, grado de dependencia, tipo de prestación, dependientes potenciales y la dispersión territorial.

El sistema de financiación estatal y autonómico previsto en la LAPAD, tuvo su sentido en el momento de promulgación de la citada Ley a efectos de promover la implantación del SAAD, pero a día de hoy, y transcurridos más de 14 años desde la entrada en vigor de la misma y completado el calendario progresivo para su aplicación, no parece congruente mantener especialidades en la financiación de un servicio público esencial como la dependencia al margen del sistema común de financiación de otros servicios igualmente esenciales. Por lo que carece de sentido la continuidad y perpetuación del actual sistema dual y mixto actual de financiación más allá de la futura reforma del SFA.

En cualquier caso en la reformulación futura del modelo de financiación autonómica, concretamente en el reparto de los fondos de nivelación deben tenerse en cuenta parámetros vinculados al número de personas dependientes atendidas, grado de dependencia, tipo de prestación, dependientes potenciales y la dispersión territorial.

VI.4. CONTROL DEL SISTEMA DE LA DEPENDENCIA

VI.4.1. ACTUACIONES DE CONTROL PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

VI.4.1.1. Programa presupuestario diferenciado. Contabilidad analítica. Certificación de gastos.

En el curso de la fiscalización se ha puesto de manifiesto que el presupuesto destinado a la dependencia está integrado en el presupuesto general de los servicios sociales, y no existe, por tanto, un programa específico destinado a la dependencia. La Gerencia de Servicios Sociales para justificarlo, se ampara en que en que la regulación de las prestaciones, contenida en el Título I de la Ley 16/2010 de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León y en el catálogo aprobado por Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, y actualizado por Orden FAM/4/2019, de 8 de enero, no se diferencia entre servicios de atención a la dependencia y otros servicios de la misma tipología. Aduce asimismo, que con esa Ley, tras la integración de las prestaciones de dependencia en el Catálogo dando cumplimiento al artículo 16.1 de la LAPAD, se pretende configurar un sistema único a través de un proceso de progresiva unificación y organización integrada del sistema de servicios sociales, independientemente de su naturaleza, carácter o contenido, regulándose en beneficio del ciudadano, la unificación de los procedimientos e instrumentos de acceso al sistema, la simplificación de trámites y una mayor celeridad en la resolución, atendiendo a criterios de racionalización y normalización.

La configuración de ese sistema único y la integración de las prestaciones, no es un óbice para que la Gerencia de Servicios Sociales disponga de un programa presupuestario diferenciado en el que se recojan los recursos destinados a atender los servicios y prestaciones de la LAPAD. En relación con lo anterior debe reseñarse que en la estructura presupuestaria actual y a diferencia del sector de dependientes sí que se recogen programas presupuestarios diferenciados para atender a diversos grupos de personas y necesidades, en particular dentro del Programa 231B se incluyen entre otros los subprogramas: 231B03 “Atención a personas con discapacidad”; 231B04 “Atención a personas mayores” y 231B05 “Atención a la infancia”. Además debe reseñarse que la financiación estatal en el nivel de protección mínimo y en el nivel de protección acordada es finalista y por lo tanto, es necesario que, en tanto se mantenga el sistema de financiación actual, los presupuestos posibiliten verificar que los recursos estatales recibidos al efecto se destinan a financiar los servicios y prestaciones de la LAPAD.

Por otra parte, se solicitó a la Gerencia de Servicios Sociales información acerca de si al gasto en dependencia se le da tratamiento contable de gasto con financiación afectada de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública de Castilla y León. Se solicitó en dos ocasiones dicha información, siendo la contestación aportada por la Gerencia, que no se ha recibido información al respecto por parte de la Intervención Delegada. No obstante lo anterior, revisadas las cuentas anuales de la Gerencia de Servicios Sociales, en el remanente de tesorería no se distingue entre remanentes de tesorería afectados y no afectados, y en el estado de liquidación no figura información de los gastos con financiación afectada, lo que confirma que a la financiación estatal recibida no se le otorga la consideración de financiación afectada, y que por lo tanto al gasto en dependencia no se le da el tratamiento de gasto con financiación afectada, lo que imposibilita disponer de la información necesaria para efectuar el seguimiento presupuestario de estos gastos.

A su vez solicitada información a la Gerencia relativa a la existencia de instrumentos o sistemas contables que le permitieran cuantificar con exactitud el coste de la dependencia de cada uno de los servicios, en concreto sistemas de contabilidad analítica que les posibilitara diferenciar el coste de la dependencia del resto de servicios sociales, esta contestó que no disponen de un sistema de contabilidad analítica que identifique con total exactitud el coste diferenciado de cada una de las prestaciones.

La ausencia de una contabilidad analítica condiciona tanto el cálculo de los costes asociados a los servicios correspondientes a los beneficiarios del sistema como para la determinación del gasto concreto correspondiente a la dependencia. Además, provoca que en la determinación del gasto de dependencia se necesiten adoptar criterios de imputación del gasto por servicios y por beneficiarios que tienen reconocida la situación de dependencia en aquellos programas de atenciones sociales, al no poder extraerse directamente del sistema de información económico financiero implantado, no afectando esta situación al gasto en prestaciones económicas, en las que la información presupuestaria es directa.

Para corregir esas deficiencias (inexistencia de programas presupuestarios diferenciados, la falta de consideración de los gastos de dependencia como financiación afectada, y la ausencia de contabilidad analítica para poder identificar los gastos de dependencia) generalizadas en la mayor parte de las CCAA, en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2014, se estableció la obligación de cada Comunidad Autónoma de acreditar, mediante una certificación anual, a más tardar el 30 de abril de cada año, su aportación para la financiación del SAAD correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

De conformidad con esa regulación, la Gerencia de Servicios Sociales ha emitido esas certificaciones desde 2012 hasta 2019. Para verificar la veracidad de la información consignada en esos certificados, y en particular respecto a los certificados de 2018 y 2019, se ha solicitado en el curso de las actuaciones fiscalizadoras, los criterios de imputación establecidos por la Gerencia para discriminar, dentro de los “Certificados anuales justificativos de la actividad realizada y la aportación económica destinada a la financiación del coste del SAAD”, aquellos gastos que figuran en los programas de dependencia, de los que corresponden a otras atenciones sociales no incluidas en la LAPAD.

Conforme a lo señalado por la Gerencia, de los seis programas presupuestarios en los que se divide el presupuesto de la Gerencia de Servicios Sociales, los gastos de dependencia se imputan totalmente en el Programa 231B “Acción Social” y dentro de este a cuatro de los 7 subprogramas que lo integran.

De acuerdo a lo manifestado por la Gerencia de Servicios Sociales, con la finalidad de identificar y estimar los gastos y créditos imputados, dentro de cada uno de los programas, subprogramas y capítulos de gasto, a las actividades realizadas y vinculadas a la financiación del coste del SAAD, se llevó a efecto un análisis durante diversos ejercicios presupuestarios. A la luz de ese análisis se cuantificaron unos porcentajes de imputación de cada subprograma afectado en atención al peso específico de los gastos imputables a la gestión administrativa teniendo en consideración las partidas específicamente destinadas al desarrollo de la LAPAD.

Estos porcentajes de imputación se aplican a las obligaciones reconocidas no solo a nivel de capítulo, sino también cuando resulta necesario, a nivel de artículo, concepto o subconcepto, no tratándose de porcentaje fijos, ya que no han permanecido constantes a lo largo del tiempo. Sus modificaciones responden al análisis de los gastos del sistema que se hace en cada uno de los ejercicios. A modo de ejemplo, el porcentaje aplicado a las prestaciones económicas es siempre diferente en cada anualidad, en la medida en la que las cuantías deducidas cada año por reintegros son diferentes; en otras ocasiones, el análisis conjunto de los gastos que se realiza entre la Intervención Delegada y la propia Gerencia, ha llevado a modificar el porcentaje o incluso a detraer la partida en su conjunto, como sucedió con determinados gastos de inversión. Por tanto, la aplicación de estos porcentajes no es estática en el tiempo, sino que se lleva a

cabo sobre cada una de las aplicaciones de gasto, al nivel de desagregación oportuna, dentro de los subprogramas presupuestarios que comprenden los gastos de dependencia.

Cuadro n.º 48 - Porcentajes de imputación aplicados para determinar el gasto de dependencia a incluir en el certificado anual

Capítulo	Subconcepto	Descripción	Porcentaje que corresponde a la atención de la dependencia 2018	Porcentaje que corresponde a la atención de la dependencia 2019
Subprograma 231B01: Administración General de Servicios Sociales				
I			80,00	80,00
II			62,65	65,13
Subprograma 231B02: Servicios Básicos e Integración Social				
I			80,00	80,00
II			77,69	92,15
IV	44414	Fundación de Acción Social y Tutela	100,00	100,00
IV	46000	Teleasistencia	100,00	100,00
IV	46017	Prestaciones Básicas	86,15	89,88
IV	4803A	Otras Prestaciones dependencia	98,75	99,78
Subprograma 231B03: Atención a Personas con Discapacidad				
I			100,00	100,00
II	25000	Acciones en materia social	100,00	100,00
II	25001	Convenios a favor de personas con discapacidad	100,00	100,00
II	25002	Convenios a favor de personas con discapacidad	100,00	100,00
II		Resto Capítulo 2	97,00	98,30
IV	46006	Mantenimiento Centros pers con discapacidad	100,00	100,00
IV	48011	Mantenimiento Programas y ayudas individuales	100,00	100,00
IV	46028	FEAPS Castilla y León	100,00	100,00
IV	4802E	Federación CyL familiares enfermos mentales FEAFES	100,00	100,00
IV	4803V	Fundación ASPAYM Castilla y León	100,00	100,00
IV	4802S	Federación Personas Sordas Castilla y León	100,00	100,00
IV	4803C	Federación Síndrome Down C y L	100,00	100,00
IV	4803D	Federación Autismo de Castilla y León	100,00	100,00
IV	4803P	Federación Aspace Castellano-Leonesa	100,00	100,00
IV	4804H	Federación Parkinson FEPACYL	100,00	100,00
IV	4804I	Federación Sordos FAPACYL	100,00	100,00
IV	4804J	Feder- Esclerpsos FACLEM	100,00	100,00
IV	4804K	COCEMFE CYL	100,00	100,00
Subprograma 231B04: Atención a Personas Mayores				
I			100,00	100,00
II	25000	Acciones en materia social	100,00	100,00
II	25003	Convenios a favor de personas mayores	100,00	100,00
II	25004	Conciertos a favor de personas mayores	100,00	100,00
II		Resto Capítulo 2	99,00	99,21
IV	44025	Programa Interuniversitario Experiencia (Universidades)	100,00	100,00
IV	46078	Mantenimiento y programa de actividades	100,00	100,00
IV	47000	Programa Interuniversitario Experiencia (Empresas privadas)	100,00	100,00
IV	480D3	Mantenimiento y programa de actividades	100,00	100,00
IV	48061	Programa Interuniversitario Experiencia (Instit. sin fin de lucro)	100,00	100,00

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

De conformidad con lo anterior cabe reseñar que los créditos destinados a dependencia coexisten con otras partidas presupuestarias destinados tanto a la dependencia como a otros servicios sociales, lo que dificulta su identificación.

Así en el cuadro siguiente y para los ejercicios 2018 y 2019 se recogen los importes que se ha imputado en cada uno de los subprogramas, tras la aplicación de los porcentajes del cuadro anterior.

Cuadro n.º 49 - Gasto de dependencia incluido en los certificados de 2018 y 2019 emitidos por la Gerencia de Servicios Sociales

Programa / subprograma		Gasto imputado a dependencia	
		2018	2019
212A	Pensiones y otras prestaciones económicas	0	0
	231B01 Administración general de servicios sociales	22.640.278	23.002.699
	231B02 Servicios sociales básicos e integración social	233.025.808	264.331.845
	231B03 Atención a personas con discapacidad	137.185.429	149.358.094
231B	Acción social		
	231B04 Atención a personas mayores	176.202.472	190.416.297
	231B05 Atención a la infancia	0	0
	231B06 Promoción y apoyo a la familia	0	0
	231B07 Intervención en drogodependencias	0	0
232A	Promoción de colectivos sociales	0	0
241B	Empleo y formación	0	0
491A	Comunicaciones	0	0
941A	Transferencias a las corporaciones locales	0	0
Total		569.053.987	627.108.935

Fuente: certificados anuales de la Gerencia de Servicios Sociales

Los datos reflejados en este cuadro comunicado por la Gerencia de Servicios Sociales, se han contrastado mediante la aplicación de los correspondientes porcentajes al nivel de desagregación especificado, comprobando la corrección de sus importes. En el cuadro siguiente, se recoge la aplicación de los porcentajes indicados sobre las obligaciones reconocidas en los capítulos, conceptos y subconceptos de la ejecución presupuestaria identificados por la Gerencia de Servicios Sociales.

Cuadro n.º 50 - Aplicación de los porcentajes de imputación identificados sobre la ejecución presupuestaria

231B Acción Social	2018					2019				
	Gasto ejecutado (1)	Porcentaje (2)	Gasto depend. (3)=(1)*(2)	Reintegros (4)	Gasto certificado anual (5)=(3)-(4)	Gasto ejecutado (1)	Porcentaje (2)	Gasto depend. (3)=(1)*(2)	Reintegros (4)	Gasto certificado anual (5)=(3)-(4)
231B01 Administración general de servicios sociales										
Capítulo I	23.322.042	80,00	18.657.633		18.657.633	23.568.801	80,00	18.855.041		18.855.041
Capítulo II	6.356.976	65,65	3.982.645		3.982.645	6.368.276	65,13	4.147.658		4.147.658
Total subprograma	29.679.018	76,28	22.640.278	0	22.640.278	29.937.077	76,84	23.002.699	0	23.002.699
231B02 Servicios sociales básicos e integración social										
Capítulo I	2.919.882	80,00	2.335.906		2.335.906	3.039.912	80,00	2.431.930		2.431.930
Capítulo II	146.998	77,69	114.198		114.198	140.382	92,00	129.362		129.362
Capítulo IV	251.614.470	92,42	232.534.459	1.958.755	230.575.704	283.683.995	92,41	262.149.102	378.549	261.770.553
Total subprograma	254.681.350	92,27	234.984.563	1.958.755	233.025.808	286.864.290	92,28	264.710.394	378.549	264.331.845
231B03 Atención a personas con discapacidad										
Capítulo I	49.626.898	100,00	49.626.898		49.626.898	51.407.722	100,00	51.407.722		51.407.722
Capítulo II	80.758.949	99,84	80.628.116		80.628.116	83.669.001	99,91	83.590.819		83.590.819
Capítulo IV	6.930.415	100,00	6.930.415		6.930.415	14.359.553	100,00	14.359.553		14.359.553
Total subprograma	137.316.262	99,90	137.185.429	0	137.185.429	149.436.276	99,95	149.358.094	0	149.358.094
231B04 Atención a personas mayores										
Capítulo I	92.029.869	100,00	92.029.869		92.029.869	96.900.051	100,00	96.900.051		96.900.051
Capítulo II	83.201.118	99,78	83.021.669		83.021.669	86.310.313	99,83	86.165.529		86.165.529
Capítulo IV	1.150.934	100,00	1.150.934		1.150.934	7.350.717	100,00	7.350.717		7.350.717
Total subprograma	176.381.920	99,90	176.202.472	0,00	176.202.472	190.561.081	99,92	190.416.297	0	190.416.297
Total Gasto certificado anual	598.058.551		571.012.741	1.958.755	569.053.986	656.798.724		627.487.484	378.549	627.108.935

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Finalmente, para cuantificar el gasto en dependencia que se declara en los certificados anuales, primero se determina la cuantía consignada como prestaciones económicas (PEVS, PEAP Y PECEF), obtenida de la aplicación presupuestaria 09.21.231B02.4803A “Otras prestaciones Dependencia” en el pertinente porcentaje (al no considerarse el 100 % ya que se detraen los reintegros realizados), para seguidamente obtener el importe de los gastos derivados de las prestaciones de servicios como diferencia entre los gastos totales en dependencia calculados mediante la aplicación de los porcentajes señalados menos las citadas prestaciones económicas.

Además, contrastando la información facilitada por la Gerencia con la información contenida en la Cuenta General de la Comunidad, se han observado ciertas discrepancias para las que se ha solicitado aclaración, no habiéndose obtenido respuesta a las mismas, debido a la ausencia de explicación por parte de la Intervención Delegada. A modo de ejemplo, en el informe de gestión del ejercicio 2018, apartado 2.C) “Personas en situación de Dependencia” incluido en el Tomo III de la Cuenta General de la Comunidad (en varios ejercicios), figuran los créditos definitivos consignados en el Presupuesto de la Comunidad destinados a atender el SAAD distribuidos en tres subprogramas de gasto (231B02/231B03/231B04). Comparando esta información de la Cuenta General con la facilitada por la Gerencia y que constituye la base de los certificados, observamos que en aquella no se incluye el subprograma 231B01 a pesar de que de acuerdo con la información de imputación facilitada se le atribuyó a este subprograma el 80 % del gasto de personal y el 62,65 % del gasto corriente en bienes y servicios. Además, en el subprograma 231B02 únicamente se incluyen créditos del Capítulo IV y no de los Capítulos I y II que conforme a la información proporcionada alcanzan el 80 % de los gastos de personal y el 77,69 % de los gastos corrientes en bienes y servicios. Y por último, en los subprograma 231B03 y 231B04 se incluyen el 100 % de los créditos definitivos a pesar que de acuerdo con la información de imputación facilitada, se imputa el 100 % de los gastos de personal, pero del Capítulo II se imputan porcentajes inferiores. Por lo tanto, no existe coherencia entre la información que figura en la Cuenta General a nivel de créditos definitivos y la proporcionada por la Gerencia a nivel de ejecución presupuestaria (que es la utilizada ulteriormente para la elaboración de los certificados acreditativos del gasto anualmente realizado) respecto a los subprogramas afectados y los porcentajes de imputación.

Además de esas verificaciones, se han efectuado dos análisis adicionales: primero se ha comprobado si los gastos de dependencia incluidos en los certificados en base a los criterios de imputación fijados por la Gerencia de Servicios Sociales se corresponden realmente con los servicios y prestaciones económicas del SAAD, y segundo, se ha cuantificado el porcentaje que representa el gasto certificado respecto del importe total de la ejecución del presupuesto de gastos de la Gerencia de Servicios Sociales.

En cuanto a si los gastos certificados se corresponden realmente con los servicios y prestaciones económicos previstos en la LAPAD, un análisis superficial de los porcentajes de imputación analizados, evidencia que se están certificando como

gasto de dependencia la práctica totalidad del gasto presupuestario ejecutado (porcentajes cercanos el 100 %) en los subprogramas 231B03 “Atención a personas con discapacidad” y 231B04 “Atención a personas mayores”, a pesar de que, en estos subprogramas se incluyen actuaciones destinadas a personas que, si bien forman parte de estos colectivos, no tienen la consideración de dependientes a efectos del SAAD, ya que no se les ha reconocido grado de dependencia ni las prestaciones de servicios y económicas previstas en la LAPAD. Las actuaciones de estos subprogramas se recogen en el cuadro siguiente:

Cuadro n.º 51 - Actuaciones de los Subprogramas de Atención a personas con discapacidad y personas mayores

Subprograma	Actuaciones
231B03 Atención a personas con discapacidad	De prevención de factores de riesgo y atención temprana, así como servicios de rehabilitación, formación y ayudas de diversos tipos, destinadas a facilitar la autonomía en todos los ámbitos de la vida de la persona.
	De ampliación de la atención especializada, en particular para las personas gravemente afectadas, en el entorno más adecuado (mediante recursos de atención diurna o residencial, o mediante equipos itinerantes para la atención en el medio rural, y mediante programas específicos de apoyo a familias que tienen personas con discapacidad entre sus miembros.
	De mejora de la calidad de la atención en centros propios y de otras entidades.
	De inserción socio-laboral, el alojamiento, el apoyo a las familias de personas con discapacidad para la permanencia en sus hogares y entorno comunitario, facilitar la participación y las acciones encaminadas a promover la información y la sensibilización social.
231B04 Atención a personas mayores	De prevención y promoción del envejecimiento activo, atención a personas dependientes y en situación de vulnerabilidad, y otros programas de calidad, investigación, información y sensibilización.
	Dirigidas a personas con dependencia, protección de derechos (tutela, prevención y atención ante situaciones de maltrato, etc.), atención en centros de día y residenciales, y programas de apoyo a familias.

Fuente: Cuenta General de la Comunidad

De la descripción de las actuaciones que figuran en el cuadro anterior y del análisis de los indicadores y objetivos de estos dos subprogramas se deduce que éstos incluyen servicios distintos de los incluidos en el SAAD, por lo que la estimación de porcentajes aplicada no puede considerarse adecuada ya que incluye porcentajes del 100 % y próximos.

De conformidad con el artículo 6.2 del Real Decreto 1050/2013, en el contenido mínimo del certificado se hace referencia, de una parte, al número de personas beneficiarias atendidas a través de los servicios y prestaciones económicas, diferenciadas por grado, establecidas en la LAPAD, cuya efectividad del derecho se haya producido o continúe en el ejercicio presupuestario que se certifica, y de otra, las obligaciones reconocidas al cierre del ejercicio presupuestario que se certifica

imputadas al presupuesto de gastos de la CCAA para la financiación del coste de los servicios y prestaciones económicas, incluida la aportación de la AGE, reconocidas a las personas con efectividad del derecho a 31 de diciembre. Cuestión que se reitera en el apartado 3 del Anexo IV de certificación. Además en el encabezamiento de este Anexo se señala que el mismo se emite a efectos de lo recogido en el artículo 32 de la LAPAD y, posteriormente establece en el apartado segundo la financiación estatal recibida por la Comunidad Autónoma, la cual en ningún caso está destinada a financiar servicios y prestaciones que no estén incluidos en la LAPAD.

A esta misma conclusión ya se había llegado en el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, que ha dado lugar a la presente fiscalización, en la contestación a las alegaciones efectuadas por diversas CCAA. En ese informe, a partir del gasto certificado por las CCAA, se puso de manifiesto la imposibilidad de incluir entre los gastos correspondientes a la dependencia, otros gastos distintos de los amparados por el SAAD, como el gasto sanitario y farmacéutico y otros destinados a personas mayores, discapacitados y, en general, de bienestar social, en la medida en que pudieran ser destinatarios de dichos gastos las personas dependientes.

Sin embargo, en opinión de la Gerencia de Servicios Sociales, todo el gasto de esos subprogramas se entiende englobado en los servicios de prevención de la situación de dependencia del catálogo de prestaciones de LAPAD (apartado 1 a) del artículo 15). Así la Gerencia de Servicios Sociales manifiesta *“Como ejemplo de lo indicado, señala que la atención prestada a personas que acceden al sistema público de servicios sociales por prioridad social. Se trata de personas que aún no son dependientes pero que se encuentran en una situación de abandono o riesgo grave para su salud física, psíquica o mental, y de no ser atendidas, acabarían siendo dependientes, si no son más graves las consecuencias. Esta misma situación se da en personas con discapacidad ligera; algunas son personas que han sido dependientes y ahora no lo son precisamente por la atención que se les presta en el sistema público. Otras no han llegado a dar una puntuación suficiente en el baremo de atención a la dependencia, pero de no estar siendo atendidos, llegarían pronto a esa situación. Por tanto, el gasto realizado en cualquiera de los servicios del catálogo, dirigido a personas mayores o personas con discapacidad, con una dependencia ligera que no alcanza el grado de dependencia moderada y que tiene por objeto prevenir el agravamiento, es un gasto necesario que se lleva a cabo por mandato de la ley y, como tal, es un gasto del sistema”*.

Además señala que: *“Por otro lado, hay que hacer constar que buena parte de los dispositivos están diseñados para la atención de personas dependientes, pero se utilizan también para personas que están por debajo del nivel moderado de dependencia. Dicho de otro modo, no tiene sentido hacer una imputación de gastos a dependientes y no dependientes porque el gasto total es necesario para atender a los dependientes. Es decir, asumir los resultados de una contabilidad analítica que computara únicamente el coste de los dependientes reconocidos conforme a la normativa estatal, llevaría a una conclusión errónea sobre el coste real del sistema*

porque la prestación de prevención forma parte del mismo, y sería perjudicial para los intereses económicos de esta comunidad autónoma”.

Al respecto debe indicarse que, en todos esos casos, se trata de personas no dependientes, y que los servicios de prevención que engloba el SAAD y que, por lo tanto, deben ser financiados por el Estado y las CCAA, se refieren exclusivamente a personas con un grado reconocido y para su financiación es necesario su reconocimiento y la efectividad del derecho. Si bien, es comprensible que la Comunidad Autónoma puede entender que esos gastos están vinculados de dependencia, no es justificable que el mismo se impute en su totalidad en el certificado acreditativo de la actividad realizada.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma viene reflejando (por medio de sus criterios de imputación) en los certificados anuales justificativos de la actividad realizada y la aportación económica destinada a la financiación del coste del SAAD cumplimentados conforme al Anexo IV de la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, gastos asociados a personas pre-dependientes (discapacitados y personas mayores) por entender que esos son gastos también son necesarios dentro del Sistema de dependencia.

En cuanto al porcentaje que representa el gasto de dependencia certificado respecto al total del gasto ejecutado por la Gerencia de Servicios Sociales en los ejercicios 2018 y 2019, la información se incorpora en los dos cuadros siguientes.

Cuadro n.º 52 - Ejecución presupuestaria Gerencia de Servicios Sociales 2018: Gasto de dependencia

Programas/subprogramas presupuestarios de servicios sociales		Créditos definitivos (a)	Obligaciones reconocidas (b)	Porcentaje (a) / (b)	Reintegros (Aplicación 231B02/4803A)	Gasto destinado a dependencia	Porcentaje de gasto de dependencia sobre total programas SAAD	Porcentaje de gasto de dependencia sobre total gastos bienestar social	
Relacionados con el SAAD									
231B	231B01	Administración general de servicios	30.493.858	31.745.864	104,11	-	22.640.279	3,74	2,52
	231B02	Servicios sociales básicos e integración social	269.979.168	254.681.350	94,33	1.958.755	233.025.808	38,47	25,91
	231B03	Atención a personas con discapacidad	146.639.724	140.079.839	95,53	-	137.185.429	22,65	15,25
	231B04	Atención a personas mayores	203.453.116	179.259.838	88,11	-	176.202.472	29,09	19,59
Total		650.565.865	605.766.890	93,11	-	569.053.988	93,94	63,27	
Otros programas/ subprogramas									
212A		Pensiones y otras prestaciones económicas	194.543.472	194.331.506	99,89	-	0	0,00	0,00
	231B05	Atención a la infancia	58.670.407	53.974.940	92,00	-	0	0,00	0,00
231B	231B06	Promoción y apoyo a la familia	26.272.284	24.346.120	92,67	-	0	0,00	0,00
	231B07	Intervención en drogodependencias	10.135.861	8.176.774	80,67	-	0	0,00	0,00
232A		Promoción de colectivos sociales	10.467.240	6.324.504	60,42	-	0	0,00	0,00
241B		Empleo y formación	7.877.308	3.532.324	44,84	-	0	0,00	0,00
491A		Comunicaciones	1.786.132	1.289.183	72,18	-	0	0,00	0,00
941A		Transferencias a las corporaciones locales	1.710.790	1.634.408	95,54	-	0	0,00	0,00
Total		311.463.492	293.609.760	94,27	-	-	0,00	0,00	
Total Gerencia de Servicios Sociales		962.029.357	899.376.649	93,49	-	569.053.988	-	63,27	

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales y de su ejecución presupuestaria

Cuadro n.º 53 - Ejecución presupuestaria Gerencia de Servicios Sociales 2019. Gasto de dependencia

Programas/subprogramas presupuestarios de servicios sociales	Créditos definitivos (a)	Obligaciones reconocidas (b)	Porcentaje (a) / (b)	Reintegros (Aplicación 231B02/4803A)	Gasto destinado a dependencia	Porcentaje de gasto de dependencia sobre total programas SAAD	Porcentaje de gasto de dependencia sobre total gastos bienestar social
Relacionados con el SAAD							
231B01 Administración general de servicios	30.597.279	32.018.528	104,65	-	23.002.699	3,47	2,39
231B02 Servicios sociales básicos e integración social	293.784.837	286.864.850	97,64	378.549	264.331.844	39,88	27,45
231B03 Atención a personas con discapacidad	157.859.733	151.941.266	96,25	-	149.358.094	22,54	15,51
231B04 Atención a personas mayores	216.614.168	191.919.083	88,60	-	190.416.297	28,73	19,78
Total	698.856.017	662.743.727	94,83	-	627.108.934	94,62	65,13
Otros programas/subprogramas							
212A Pensiones y otras prestaciones económicas	189.748.765	189.574.185	99,91	-	0	0,00	0,00
231B05 Atención a la infancia	59.888.894	58.253.931	97,27	-	0	0,00	0,00
231B06 Promoción y apoyo a la familia	22.112.318	23.036.329	104,18	-	0	0,00	0,00
231B07 Intervención en drogodependencias	11.931.138	10.671.657	89,44	-	0	0,00	0,00
232A Promoción de colectivos sociales	12.006.485	9.924.129	82,66	-	0	0,00	0,00
241B Empleo y formación	7.051.512	5.754.361	81,60	-	0	0,00	0,00
491A Comunicaciones	1.284.589	1.284.551	100,00	-	0	0,00	0,00
941A Transferencias a las corporaciones locales	1.662.033	1.662.033	100,00	-	0	0,00	0,00
Total	305.685.734	300.161.176	98,19	-	-	0,00	0,00
Total Gerencia de Servicios Sociales	1.004.541.750	962.904.903	95,86	-	627.108.934	-	65,13

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales y de su ejecución presupuestaria

En los anteriores cuadros correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019, se reflejan los datos relativos al presupuesto definitivo de la Gerencia de Servicios Sociales y a la ejecución presupuestaria, así como el importe del gasto ejecutado que conforme a la distribución efectuada se ha destinado a dependencia, reflejándose así en los certificados acreditativos de la actividad realizada previstos en el artículo 6.2 del Real Decreto 1050/2013.

Así observamos que en 2018, los créditos definitivos asignados a la Gerencia ascendieron a 962.029.357 €, habiéndose reconocido obligaciones por un total de 899.376.649 €, es decir que se ha ejecutado el presupuesto en un 93,49 %. De ese total de obligaciones reconocidas, 605.766.890 € se reconocieron dentro de subprogramas que incluyen gasto del SAAD, habiéndose imputado directamente a gasto en dependencia un total de 569.053.988, lo que supone un porcentaje del 93,94 % del total de subprogramas que incorporan gasto en dependencia, y un 63,27 % del total del gasto ejecutado por la Gerencia, o lo que es lo mismo, el 63,27 % del gasto ejecutado por la Gerencia de Servicios Sociales conforme a los criterios de imputación establecidos va destinado a financiar servicios y prestaciones económicas incluidas en la LAPAD.

Por lo que respecta a al ejercicio 2019, los créditos definitivos ascendieron a 1.004.541.750 €, habiéndose reconocido obligaciones por un total de 962.904.903 €, siendo el grado de ejecución del 95,86 %. Dentro de estas obligaciones reconocidas, 662.743.727 € se reconocieron dentro de subprogramas SAAD, habiéndose imputado directamente a gasto en dependencia un total de 627.108.934 €, lo que supone un porcentaje del 94,62 % del total de subprogramas que gestionan dependencia, y un 65,13 % del total del gasto ejecutado por la Gerencia, es decir, que el 65,13 % del gasto ejecutado por la Gerencia de Servicios Sociales va destinado a financiar los servicios y prestaciones incluidas en la LAPAD.

Ante la ausencia de contabilidad analítica, la aplicación de los porcentajes estimados por la Gerencia de Servicios Sociales sobre la ejecución presupuestaria y el procedimiento aplicado, posibilitan diferenciar dentro de los certificados anuales acreditativos de la actividad realizada, entre gastos por servicios y gastos para prestaciones económicas (PEVS; PEAP y PECEF). No obstante lo anterior, el sistema aplicado adolece de dos importantes deficiencias: en primer lugar, que el gasto de dependencia reflejado obedece a estimaciones realizadas, por lo que, teniendo en cuenta las salvedades realizadas en cuanto a la inclusión de gastos que por su naturaleza no debían haberse incorporado en los certificados, podría constituir una aproximación al gasto incurrido pero en ningún caso podemos considerarlo como el gasto real del SAAD en la Comunidad; y en segundo lugar, que con esa información no es posible conocer el gasto individualizado incurrido en cada uno de los servicios del Catálogo del artículo 15 de la LAPAD (Servicios de prevención de la dependencia, de promoción de la autonomía personal, de atención residencial, de centro de día y noche), ya que, además, se ha solicitado esa información a la Gerencia de Servicios Sociales y no nos ha sido proporcionada.

VI.4.1.2. Seguimiento presupuestario de objetivos relacionados con la dependencia

La Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, regula en el artículo 146 y siguientes la gestión por objetivos de las entidades del sector público autonómico con presupuesto limitativo: Conforme al artículo 146 los órganos gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios deben establecer, de acuerdo con la regulación reglamentaria, un sistema de objetivos a cumplir en su respectiva área de actuación, adecuado a la naturaleza y características de esta. Los sistemas de gestión y control de los gastos públicos se deben orientar a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas.

Asimismo y conforme al artículo 147 los titulares de los órganos gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios deben formular un balance de resultados y un informe de gestión relativos al cumplimiento de los objetivos fijados para el ejercicio que se incorporarán a la memoria de las cuentas anuales, en los términos establecidos en el artículo 229 de la citada Ley.

El desarrollo reglamentario referenciado se contiene en la Orden de 12 de diciembre de 1997, por la que se regula el Sistema de Seguimiento de Programas. Conforme a esta norma, la Orden anual de elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad debe establecer los programas presupuestarios sujetos al sistema de seguimiento por objetivos en cada ejercicio, y concretamente, la Orden EYH/629/2017, de 25 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2018, dispone que, para dicho año, el sistema normalizado para el seguimiento de objetivos era de aplicación, entre otros, al programa presupuestario 231B: Acción Social en el que se incluyen los subprogramas que incluyen gasto de dependencia conforme a la imputación efectuada por la Gerencia de Servicios Sociales para cuantificar el gasto de dependencia certificado. El órgano gestor responsable de la ejecución del Programa Presupuestario 231B, Acción Social, era la Gerencia de Servicios Sociales y las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades y Presidencia, distribuyéndose las competencias por subprogramas y correspondiendo a la Gerencia de Servicios Sociales los cuatro subprogramas en los que se encuentra incluido el gasto objeto del presente informe (231B01 a 231B04).

Conforme a esa Orden, los Centros Gestores debían remitir la información a la Consejería de Economía y Hacienda en el momento de la planificación de su gestión presupuestaria, y, como resumen anual, la información sobre los resultados alcanzados, la cual debía ser objeto de análisis y formar parte de la Memoria de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma.

- Con carácter previo a la elaboración de los presupuestos, los Entes con presupuesto limitativo debían reflejar esta información en las “Fichas FO”

(Fichas FO1 para las líneas de actuación y metas de la sección presupuestaria; FO2 sobre la descripción y coste del Programa; y FO3 para los objetivos, actividades e indicadores) las cuales se debían integrar en el Proyecto de Presupuestos, mediante dos documentos: la Memoria Explicativa del Proyecto de Presupuestos y las Memorias descriptivas de los programas de gasto.

- Y por último, finalizado el ejercicio presupuestario, los gestores debían remitir al Consejero o Consejeros de los Departamentos de los que dependan, a la Dirección General de Presupuestos y Estadística y a la Intervención General de la Administración de la Comunidad, el Balance de Resultados y el Informe de Gestión.

El Balance muestra la situación, a la fecha, en términos de objetivos previstos e indicadores de seguimiento y el Informe de Gestión contiene la información sobre el nivel de realización de los objetivos, las desviaciones físicas y financieras más significativas respecto a las estimaciones de sus indicadores, así como la exposición y análisis de las causas de las desviaciones detectadas clasificándolas en internas o externas, según deriven de circunstancias propias o ajenas a la gestión, y expresando las medidas correctoras que se adoptan o proponen, según el caso, y un análisis de los costes y rendimientos de los programas.

En el curso de las actuaciones fiscalizadoras se ha procedido al análisis de los indicadores vinculados a los objetivos como instrumentos de medición del cumplimiento de los mismos y como índices del grado de gestión y eficacia en la consecución de aquellos, realizando una comparativa de la evolución de dichos indicadores desde los ejercicios 2013 a 2018, comparándose los datos reflejados tanto en las Cuentas Generales como en los Proyectos de Presupuestos. En esta comparativa se han observado importantes diferencias en las cuantías reflejadas en los mismos, ya que si bien con carácter general las cuantías de las previsiones suelen ser coincidentes en los dos estados, en las cuantías de los indicadores correspondientes a las realizaciones aparecen numerosas diferencias entre lo reflejado en la Cuenta General y en el Proyecto de Presupuestos, entendiéndose que al tratarse de datos ya contrastados, debieran de ser coincidentes en los dos estados. Solicitada aclaración sobre este punto, desde la Gerencia de Servicios Sociales no se ha obtenido ninguna información al respecto. A modo de ejemplo, en el subprograma 231B03, objetivo 3 “plena participación e integración de las personas con discapacidad (en especial de las personas en situación de dependencia) en la vida social y económica así como la mejora de su calidad de vida”:

Cuadro n.º 54 - Discrepancias en indicadores de seguimiento de objetivos de dependencia entre la Cuenta General y los Proyectos de Presupuestos

Unidad de medida por actividad	Cuenta General		Proyectos	
	Previsión 2015	Realizado 2015	Previsión 2015	Realizado 2015
N.º de niños atendidos por los equipos de atención temprana	2.734	3.460	2.734	2.753
N.º de plazas de centros de día	8.861	9.297	9.300	9.113
N.º de entidades del Programa de apoyo a personas con discapacidad y dependientes así como a sus familias	108	111	148	110
N.º de Plazas de centros residenciales	6.215	6.543	6.500	6.341
N.º de asociaciones	315	309	315	315
N.º de beneficiarios de itinerarios	-	-	285	-

Fuente: Cuenta General y Proyectos de Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León

VI.4.1.3. Actuaciones de control realizadas por la Intervención General de la Comunidad

Respecto a las actuaciones de control realizadas por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, relativas a los gastos de prestaciones económicas de dependencia, hay que señalar que al amparo del artículo 258 Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León y de conformidad con el Acuerdo 79/2008, de 28 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se determina la aplicación del régimen de fiscalización e intervención previa de requisitos esenciales, estas prestaciones económicas están sujetas a fiscalización de requisitos esenciales (apartado primero, punto 2 y apartado decimoctavo), previéndose conforme a lo manifestado por la Gerencia de Servicios Sociales un examen bastante amplio de los expedientes de prestaciones. El resto de expedientes (los no contemplados por el Acuerdo 79/2008) están sujetos a régimen general de fiscalización, salvo que se trate de alguno de los supuestos excluidos de fiscalización previa.

Además, y de acuerdo con la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales, no se han elaborado nunca informes de control financiero.

VI.4.2. CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS PRESTACIONES

VI.4.2.1. Control en los supuestos de cesación del derecho a percibir prestaciones de dependencia y en particular control de vivencia de los beneficiarios; implantando controles propios que puedan anticiparse a los efectuados por el IMSERSO

De acuerdo con la información facilitada por la Gerencia de Servicios Sociales, y por lo que se refiere a la vivencia de los beneficiarios, el SAUSS permite recoger

datos sobre fallecimientos procedentes de múltiples fuentes, además de los cruces mensuales con las bases de datos que proporciona el INE y el Ministerio de Justicia.

El SAUSS, cuenta con una base de datos única de personas en la que se vuelcan también las incidencias de fallecimiento, sea cual sea la procedencia de la información y que afecta a todas las aplicaciones de gestión y que incluye a toda la red de servicios de atención primaria de la Comunidad, dependientes de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. La procedencia de la información es la siguiente:

- Comunicaciones de familiares (que se graban en las nueve Gerencias Territoriales y en los servicios centrales de la Comunidad Autónoma).
- Comunicaciones de los técnicos que realizan tareas de valoración y orientación durante la tramitación.
- Información procedente de las tareas de seguimiento realizadas por los trabajadores sociales.
- Información de periodicidad mensual de empresas y centros privados que prestan servicios financiados mediante PEVS y PEAP.
- Información de las aplicaciones de gestión de los servicios públicos (autonómicos y de las entidades locales) que registran las bajas que se producen por cualquier causa, incluido el fallecimiento.
- Información obtenida en la valoración económica individual y en el proceso de actualización anual de capacidad económica (que procede, principalmente, de la AEAT y del Registro de Prestaciones Sociales Públicas dependiente del INSS).
- Información de usuarios procedente de las justificaciones de subvenciones concedidas a entidades sin ánimo de lucro.

Este sistema, junto con los cruces mensuales con las bases de datos, permite que la información relativa al fallecimiento de personas con prestación reconocida sea detectada en un plazo bastante reducido.

En cuanto a los errores en la grabación de datos de identificación y duplicidades, según la Gerencia de Servicios Sociales es un problema prácticamente inexistente en la aplicación informática de Castilla y León, a día de hoy. En la base de datos unificada de personas, se encuentran registradas todas las que son o han sido en algún momento usuarias de algún servicio social autonómico y local. Esto significa que, cuando se presenta una solicitud de valoración o de prestación, la aplicación utiliza la información existente, la actualiza y en caso de necesidad la corrige, facilitando el trabajo y reduciendo el riesgo de error en la grabación, aparte de los controles normales que tiene implantada la aplicación para impedir la grabación de datos inconsistentes.

VI.4.2.2. Actuaciones de evaluación periódica del funcionamiento del sistema

La evaluación del funcionamiento del sistema viene recogida en la LAPAD, concretamente en su artículo 11 apartado g) al señalar que dentro de las funciones de las CCAA en la participación del sistema de atención a la dependencia se encuentra la de “*evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo*”. De conformidad con la información aportada por la Gerencia de Servicios Sociales, la evaluación citada no ha sido realizada, ya que debe tener una naturaleza similar a la que debe ser realizada por la Comisión Territorial para el conjunto del país de conformidad con el artículo 5.4 de la Orden SSI/2731/2013, por la que se regula el SISAAD. Si bien debe señalarse que la última evaluación de la Comisión Territorial fue la correspondiente al ejercicio 2013 aprobada mediante Resolución de 25 de julio de 2013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

VI.4.2.3. Actuaciones para la supervisión del destino y utilización de las PEVS al cumplimiento de su finalidad

En cuanto al control del destino y utilización de las PEVS exigido por el artículo 17.3 de la LAPAD, la regulación autonómica se contiene en la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero.

Esta norma en el artículo 3.4, en sus apartados c) y d) establece que las personas beneficiarias de prestaciones económicas están obligadas a destinarlas a las finalidades para las que fueron reconocidas, así como justificar su aplicación en los términos en que se determine, y a facilitar el seguimiento que la Administración deba realizar de las prestaciones reconocidas, aportando la información y documentación que les sea requerida.

Conforme al artículo 10.3 de la Orden FAM/6/2018 para efectuar el primer pago de la PEVS es necesario acreditar la adquisición del servicio mediante la aportación de facturas originales, documentos bancarios de contenido análogo o sus copias auténticas. Para los pagos posteriores, la Gerencia debe solicitar a las entidades proveedoras de los servicios, certificación acreditativa de la permanencia de la persona dependiente en el servicio y del gasto realizado. Se indica asimismo que la Gerencia de Servicios Sociales debe habilitar los mecanismos necesarios para que las entidades proveedoras de los servicios puedan remitir telemáticamente la citada certificación. Para el caso de servicios prestados por centros cuya titularidad y gestión esté asumida por una Entidad Local sin competencias en materia de servicios sociales según la Ley 16/2010 de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, la justificación se realiza mediante certificación expedida por la Entidad Local gestora del servicio.

Solicitada a la Gerencia de Servicios Sociales información sobre las actuaciones de control respecto de las PEVS en cuanto al destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas, esta indica que, para iniciar o reanudar la liquidación de la PEVS, requiere al interesado la justificación de la adquisición del servicio al que se vincula la prestación, pudiendo aportar, a tal efecto, la

factura correspondiente expedida por el prestador del servicio o documento bancario de contenido análogo. Asimismo señala que una vez que la prestación económica ha sido dada de alta en la nómina correspondiente se realiza un seguimiento o control mensual de cada una de ellas para determinar que se continúa utilizando el servicio y la intensidad del mismo o cualquier incidencia que se produzca que pueda tener repercusión a efecto de la revisión del importe mensual a abonar, la posible suspensión o baja del pago de la prestación. En la Gerencia de Servicios Sociales se ha habilitado el denominado “Portal del Proveedor” para que los proveedores de los distintos servicios comuniquen mensualmente por vía telemática certificación con la información necesaria para el control del servicio que se viene utilizando, y que la no remisión del certificado mensual, supone la paralización del pago de las prestaciones económicas de aquellas personas dependientes que utilicen el servicio prestado por el proveedor.

Conforme a lo manifestado, las certificaciones de las entidades proveedoras de los servicios, facilitan la siguiente información:

- Para los servicios de atención residencial o de asistencia personal: lista de los usuarios del servicio durante el mes objeto de certificación e importe del mismo; e incidencias que se produzcan durante el mes: cambio a otro proveedor, regreso a domicilio, fallecimiento, ingreso hospitalario, abandono del servicio, modificación del importe de servicio prestado, etc.
- Para los servicios de centro de día, promoción de la autonomía personal y ayuda a domicilio: Lista de los usuarios del servicio durante el mes objeto de certificación, importe del mismo y número de horas utilizadas o promedio en el mes; e incidencias que se produzcan durante el mes.

Por último, y además de lo anteriormente señalado, en las visitas de la Inspección de la Gerencia de Servicios Sociales a los centros o servicios con personas beneficiarias de las PEVS, el personal inspector coteja la relación de personas que, con este tipo de prestación, aparecen en la información existente en el Portal del Proveedor, con las que se encuentran en dicho centro o reciben el servicio en el momento de la inspección, a los efectos de comprobar la adecuación de esta información a la situación real del centro o del servicio.

VI.4.2.4. Actuaciones de inspección y control de calidad de los centros y servicios de acción social

El artículo 11.f) de la LAPAD incluye dentro de las funciones de las CCAA “inspeccionar, y en su caso sancionar los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios y respecto de los derechos de los beneficiarios”.

En cuanto a la inspección y control de calidad de los centros y servicios de acción social, la normativa autonómica reguladora de los mismos se encuentra recogida básicamente en el Capítulo IV” Control administrativo” del Título V de la Ley 16/2010, de Servicios Sociales de Castilla y León. Estas funciones se desarrollan periódicamente,

por el personal inspector, en su condición de agente de la autoridad, para lo que cuenta con la colaboración del personal técnico de las AAPP de Castilla y León competentes en materia de servicios sociales (destacando el personal técnico de las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales) que realiza comprobaciones periódicas sobre las condiciones de funcionamiento de las entidades, servicios y centros del Sistema de Servicios Sociales.

El establecimiento de los objetivos, criterios y actuaciones de la acción inspectora se concretan en los sucesivos Planes de Control e Inspección que se van aprobando por la Gerencia de Servicios Sociales. Estos planes son la herramienta fundamental para velar por el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos normativamente y para el apoyo e impulso de las medidas de calidad y mejora anteriormente mencionadas. En este sentido se han venido aprobando diferentes Planes de Inspección de carácter temporal existiendo unas líneas de actuación desde el Plan 2014-2015 que se consolidaron en el Plan 2016-2017 el cual se prorrogó para el ejercicio 2018 regido por los mismos principios y valores ya adoptados en los años precedentes. Recientemente, mediante Resolución de 28 de marzo de 2019 del Gerente de Servicios Sociales se aprobó el nuevo Plan de Control e Inspección de Centros y Servicios del Sistema de Servicios Sociales de Castilla y León para el periodo 2019-2020, siendo sus líneas básicas de actuación, igual que en el anterior, las siguientes:

- 1) Línea orientada al control de los centros y servicios integrados en el Sistema de Servicios Sociales de Castilla y León.
- 2) Línea orientada a la mejora de los sistemas de información, coordinación interprovincial y gestión de los procesos.
- 3) Línea orientada a apoyar e impulsar las medidas de calidad y mejora en los servicios y centros del Sistema de Servicios Sociales de Castilla y León.

Si bien no existe una línea de actuación específica para el control de los servicios prestados en materia de dependencia, dentro de la primera líneas se incluyen actuaciones propias de ella, ya que, entre las actuaciones programadas se encuentra la de visitar todos los centros sobre los que los evaluadores de la dependencia hayan hecho algún tipo de observación de alerta y el control de las prestaciones económicas vinculadas de dependencia en los centros y servicios visitados. A su vez se establecen unos indicadores para la medición de sus resultados tales como el porcentaje de centros visitados sobre los que los evaluadores de la dependencia hayan hecho algún tipo de observación, o el porcentaje de visitas realizadas por los Técnicos de Comprobación de las Gerencias Territoriales en relación a los Centros sobre los que han formulado observaciones los evaluadores de la dependencia.

Respecto esta función, la información proporcionada por la Gerencia de Servicios Sociales sobre las actuaciones realizadas dirigidas a la inspección y, en su caso, sanción por los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los

centros y servicios en relación con las prestaciones con naturaleza de servicios, muestra los siguientes datos:

- Durante el año 2018, se realizaron un total de 1.487 visitas de valoración de dependencia y de seguimiento y comprobación a los centros de servicios sociales de Castilla y León, donde las personas reciben los servicios de atención residencial y atención en centro de día, de los cuales 1.037 (69,74 %) corresponden a centros de atención a personas mayores y 450 (30,26 %) a centros de atención a personas con discapacidad. A estas visitas de comprobación hay que añadir las 197 actas que fueron levantadas por el personal inspector en el ejercicio de las funciones de control e inspección que le son propias, de las cuales 144 correspondieron a centros y 53 a servicios de promoción de la autonomía personal y apoyo a la permanencia en el domicilio que se prestan en centros multiservicios. Además la citada actividad inspectora dio lugar a la realización de actuaciones de información y asesoramiento, así como a la formulación de requerimientos y/o propuestas de mejora en todos los centros y servicios inspeccionados y a la imposición de 2 sanciones muy graves a 2 titulares de centros residenciales de personas mayores; 31 sanciones graves a 20 titulares de centros residenciales de personas mayores y 14 sanciones leves a 8 titulares de centros residenciales de personas mayores.
- Durante el año 2019, se realizaron un total de 1.785 visitas de valoración de dependencia y de seguimiento y comprobación a centros de servicios sociales de Castilla y León, donde las personas reciben los servicios de atención residencial y atención en centro de día, de los cuales 1.258 (70,48 %) corresponden a centros de atención a personas mayores y 527 (29,52 %) a centros de atención a personas con discapacidad. Asimismo fueron levantadas 178 actas de inspección de las cuales 111 corresponden a centros y 67 a servicios de promoción de la autonomía personal y apoyo a la permanencia en el domicilio que se prestan en centros multiservicios. También se realizaron actuaciones de información y asesoramiento, así como a la formulación de requerimientos y/o propuestas de mejora en todos los centros y servicios inspeccionados. Por último, en 2019 se impusieron 7 sanciones muy graves a 7 titulares de centros residenciales de personas mayores; 36 sanciones graves a 26 titulares de centros residenciales de personas mayores y 5 sanciones leves a 3 titulares de centros residenciales de personas mayores.

En los siguientes cuadros se presenta el resumen de las anteriores comprobaciones para los ejercicios 2018 y 2019.

Cuadro n.º 55 - Planes de inspección y controles 2018 y 2019

Plan de Control e Inspección 2018							
Número de centros visitados / total centros		Actuaciones de valoración e informes de comprobación		Actas de inspección			
1.107/1.532		1.487		197			
Centros de personas mayores	Centros de personas con discapacidad	Centros de personas mayores	Centros de personas con discapacidad	Centros de personas mayores		Centros de personas con discapacidad	
				Actas de inspección en centros	Actas de inspección de servicios	Actas de inspección en centros	Actas de inspección de servicios
687/890	420/642	1.037	450	144	53	0	0

Plan de Control e Inspección 2019							
Número de centros visitados / total centros		Actuaciones de valoración e informes de comprobación		Actas de inspección			
1230/1653		1.785		178			
Centros de personas mayores	Centros de personas con discapacidad	Centros de personas mayores	Centros de personas con discapacidad	Centros de personas mayores		Centros de personas con discapacidad	
				Actas de inspección en centros	Actas de inspección de servicios	Actas de inspección en centros	Actas de inspección de servicios
769/935	461/718	1.258	527	111	65	0	2

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

(*) Los datos reflejan las visitas a todos los centros, incluidos los centros privados sin plazas concertadas que prestan servicios para personas en situación de dependencia y que se encuentran acreditados en la Comunidad de Castilla y León

Los datos recogidos en el cuadro anterior reflejan las visitas a todos los centros, incluidos los centros privados sin plazas concertadas que prestan servicios para personas en situación de dependencia, acreditados en la Comunidad de Castilla y León. A los efectos previstos por la LAPAD, los centros privados sin plazas concertadas acreditados ascendieron a 538 en el año 2018 y a 505 en 2019. En el siguiente se reflejan los datos desglosados de las actuaciones de control realizadas en 2018 y 2019.

Cuadro n.º 56 - Actuaciones de valoración, comprobación e inspección de centros privados no concertados

Ejercicio	Número de centros visitados	Actuaciones de valoración, comprobación e inspección
2018	424	746
2019	432	809

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Conforme a lo manifestado al respecto por la Gerencia de Servicios Sociales, el número de reclamaciones, denuncias y quejas recibidas de particulares, así como los

informes de comprobación y actas de inspección a las que han dado lugar se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 57 - Reclamaciones, denuncias, quejas e informes de comprobación y actas de inspección derivadas de las mismas

Ejercicio	Número de reclamaciones, denuncias o quejas	Informes de comprobación	Actas de inspección derivadas de reclamaciones denuncias o quejas
2018	237	167	5
2019	309	173	5

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

VI.4.2.5. Incoación de los expedientes de reintegro en los casos de abonos indebidos

La normativa reguladora del reintegro de prestaciones, además de en la regulación estatal del Real Decreto 1051/2013 (Capítulo V, artículos 18 a 20), se contiene en la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, en concreto, en los artículos 3.5 y 29.14. En cuanto al procedimiento, el citado artículo señala que, en los supuestos que proceda el reintegro, se aplicará el procedimiento establecido en materia de subvenciones, el cual se contiene en la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de la Comunidad de Castilla y León (Título V, artículos 47 a 53), teniendo los créditos a reintegrar la consideración de derechos de naturaleza pública.

Se inicia de oficio a iniciativa del Servicio de prestaciones de dependencia y se sustancia conforme a la reglas establecidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo el Gerente de Servicios Sociales quién resuelve a propuesta del servicio citado.

Las causas más frecuentes por las que puede iniciarse el procedimiento de reintegro son las siguientes:

- La resolución de procedimientos de modificación de grado, revisión de la capacidad económica, alta en prestación de análoga naturaleza, modificación de la prestación o extinción de la prestación económica.
- Variación en las circunstancias personales del beneficiario: fallecimiento, traslado a otras CCAA, acceso a servicios públicos incompatibles.
- Errores en los certificados que mensualmente presentan los proveedores de servicios vinculados a una prestación económica: error en las cuantías abonadas por los beneficiarios de la prestación, en la fecha de baja en el

servicio o en los periodos de suspensión del servicio por causa de hospitalización superior a un mes.

- Abono de la prestación a otra persona por error en la declaración de cuenta bancaria presentada a efecto del pago.
- Error aritmético / informático en la liquidación de pago.
- Reintegro de prestación económica vinculada por la utilización de un servicio no autorizado para prestar servicio a personas dependientes.

En la página siguiente se muestra el estado de ejecución de los expedientes de reintegro correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019.

Cuadro n.º 58 - Estado de ejecución de los expedientes de reintegro correspondientes a 2018

Tipo de prestación	N.º de Expedientes iniciados en 2018 (1)	N.º de Expedientes iniciados y resueltos en 2018 (2)	N.º de Expedientes en vía ejecutiva iniciados en 2018 (3)	N.º de Expedientes en fraccionamiento iniciados en 2018 (4)	N.º de Expedientes iniciales y pendientes de resolución (en trámite) a 31/12/2018 (5)=(1)-(2)-(3)-(4)	Importes reclamados en los expedientes iniciados en 2018 (6)	Importes reintegrados de los expedientes iniciados en 2018 a fecha actual (7)	Ejercicio de cobro expedientes iniciados en 2018	Importes en fraccionamiento de expedientes iniciados en 2018 a fecha actual (8)	Importes en vía ejecutiva de expedientes iniciados en 2018 a fecha actual (9)	Importes pendientes de pago de expedientes iniciados en 2018 en 2018 a fecha actual (10)=(6)-(7)-(8)-(9)	
PEVS y PEAP	87	82	4	0	1	57.565	55.804	2018	52.057	0	871	890
								2019	3.747			
								2020	0			
								2021	0			
PECEF	371	356	12	2	1	115.985	108.241	2018	96.349	3.182	2.943	1.619
								2019	10.641			
								2020	1.251			
								2021	0			
Totales	458	438	16	2	2	173.550	164.045	164.045	3.182	3.814	2.509	

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Cuadro n.º 59 - Estado de ejecución de los expedientes de reintegro correspondientes a 2019

Tipo de prestación	N.º de expedientes iniciados en 2019 (1)	N.º de expedientes iniciados y resueltos en 2019 (2)	N.º de expedientes en vía ejecutiva iniciados en 2019 (3)	N.º de expedientes en fraccionamiento iniciados en 2019 (4)	N.º de expedientes iniciados y pendientes de resolución (en trámite) a 31/12/2019 (5)=(1)-(2)-(3)-(4)	Importes reclamados en los expedientes iniciados en 2019 (6)	Importes reintegrados de los expedientes iniciados en 2019 a 31/12/2019 (7)	Importes en fraccionamiento de expedientes iniciados en 2019 a 31/12/2019 (8)	Importes en vía ejecutiva de expedientes iniciados en 2019 a 31/12/2019 (9)	Importes pendientes de pago de expedientes iniciados en 2019 (10)=(6)-(7)-(8)-(9)
PEVS y PEAP	125	92	2	0	31	111.583	75.724	0	488	35.371
PECEF	400	327	6	1	66	161.134	114.191	2.882	2.206	41.855
Totales	525	419	8	1	97	272.717	189.915	2.882	2.694	77.226

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Del primer cuadro se desprende que de un total de 458 expedientes de reintegro iniciados en el ejercicio 2018, a fecha 30 de marzo de 2021 se han finalizado un total de 438 expedientes, un 95,63 %, porcentaje que se estima elevado, si bien hay que tener en cuenta que ya ha transcurrido un largo periodo de tiempo; del resto de expedientes iniciados, 16 se encuentran en vía ejecutiva, 2 fraccionados y únicamente 2 en trámite, habiéndose recaudado 164.045 € de un total de 173.550 €, es decir que hasta la fecha señalada se ha recaudado un 94,52 % del total iniciado.

Durante el ejercicio 2019 se iniciaron un total de 525 expedientes de reintegro, de los cuales 125 (23,81 %) procedían de PEVS o PEAP y 400 (76,19 %) a PECEF. A fecha 9 de junio de 2020, de estos 525 expedientes, 419 (79,81 %) se encontraban resueltos, 8 (1,52 %) en vía ejecutiva, 1 (0,19 %) había solicitado fraccionamiento y 97 (18,48 %) se encontraban pendientes de resolución. En base a lo anterior en 2019, los porcentajes de resolución de los expedientes de reintegro son elevados teniendo en cuenta el escaso margen temporal transcurrido hasta la fecha de obtención de los datos. Teniendo en cuenta los importes reclamados en estos expedientes, en 2019 se iniciaron procedimientos de reintegro por un total de 272.716,78 € (111.582,74 €) derivados de expedientes de PEVS o PEAP, y 161.134,04 € de PECEF. De ese total, a la fecha indicada, 189.914,67 € (69,64 %) se encontraban ya recaudados, 2.882,26 € (1,06 %) fraccionados, 2.693,56 € (0,99 %) en vía ejecutiva y 77.226,29 € (28,32 %) pendientes de pago.

Los derechos liquidados totales contraídos en 2018 y 2019, independientemente de su ejercicio de procedencia, se encuentran contabilizados en las partidas 38053 y 38153 del presupuesto de ingresos (cerrados y corriente respectivamente). A estas partidas se aplican los ingresos en formalización correspondientes a los descuentos de las nóminas de dependencia, los ingresos en firme, los ingresos procedentes de retrocesiones bancarias y los ingresos procedentes de la recaudación por vía ejecutiva, correspondiendo este contraído por recaudado, exclusivamente a reintegros de dependencia.

Los importes aplicados a las anteriores partidas en los ejercicios 2018 y 2019 son los que figuran en el cuadro siguiente:

Cuadro n.º 60 - Derechos liquidados en 2018 y 2019 por reintegros de dependencia

Aplicación de presupuesto de ingresos	2018	2019
	Derecho liquidados	Derecho liquidados
38053 (Ejercicio cerrado)	797.952	134.367
38153 (Ejercicio corriente)	1.160.804	244.183
Totales	1.958.756	378.550

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

De los importes totales anteriores contabilizados como derechos liquidados procedentes de reintegros en las correspondientes aplicaciones presupuestarias, precisaron tramitación de un expediente de reintegro como tal, los que figuran en el cuadro siguiente, el cual establece las causas de tramitación de los expedientes.

Cuadro n.º 61 - Importes y causas de expedientes de reintegros 2018 y 2019

Causas del reintegro	Importes reintegrados en Castilla y León	
	Ejercicio	
	2018	2019
Fallecimiento	24.952	18.297
Cambio de la capacidad económica	6.257	37.641
Alta en prestación deducible	35.279	62.584
Acceso a prestación incompatible (SAD, CD, CR, CREA)	54.054	64.530
Baja del servicio - Error en certificado seguimiento	14.490	5.995
Extinción de la prestación	4.889	3.617
Traslado a otra CCAA	4.321	2.138
No ser beneficiario de la prestación (errores declaración cuenta corriente de abono)	13.585	10.196
Revisión de grado	444	970
Estancia hospitalaria	1.010	1.747
Pago erróneo por error informático	0	703
Centro no acreditado	403	-
Totales	159.683	208.418

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

VI.4.3. REVISIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL

Con la finalidad de conocer el grado de litigiosidad en la Comunidad Autónoma en materia de dependencia se han solicitado las estadísticas sobre las reclamaciones en vía administrativa y jurisdiccional, así como el detalle del objeto procesal de los correspondientes recursos y los tiempos medios entre la interposición y la resolución.

En el cuadro siguiente se recoge el número de reclamaciones en sede administrativa y judicial durante el período 2014 a 2019.

Cuadro n.º 62 - Reclamaciones presentadas en vía administrativa y judicial

Año	Recursos administrativos	Recursos contencioso-administrativos
2014	213	14
2015	211	2
2016	214	4
2017	165	6
2018	160	3
2019	164	7

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

El detalle del objeto y los tiempos medios de resolución de las reclamaciones presentadas se recoge en los siguientes cuadros.

Cuadro n.º 63 - Objeto de los recursos y tiempos medios de resolución en los recursos en vía administrativa

Objeto del recurso	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Tiempos medios
Inadmisión, desistimiento, caducidad	6	2	3	1	2	3	195
Resolución de grado	65	50	70	84	93	90	171
Resolución PIA	142	159	141	80	65	71	226
Suspensión, reclamación de pagos indebidos *	-	-	-	-	-	-	-
Otros	-	-	-	-	-	-	-
Total	213	211	214	165	160	164	197

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

Cuadro n.º 64 - Objeto de los recursos y tiempos medios de resolución en los procedimientos judiciales

Objeto del recurso	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Tiempos medios*
Pagos indebidos	-	-	-	-	-	-	-
Resolución grado	2	-	1	1	3	2	314
Resolución PIA	12	2	3	5		5	195
Otros (especificar)	-	-	-	-	-	-	-
Total	14	2	4	6	3	7	254

Fuente: Gerencia de Servicios Sociales

* Incluidos en las resoluciones de PIA

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro n.º 1 - Normativa con rango de ley que ha modificado la LAPAD minorando la financiación y restringiendo los servicios y prestaciones.....	40
Cuadro n.º 2 - Materias atribuidas al Consejo Territorial para los que no hay mecanismo de regulación específico, posteriormente incorporados en norma reglamentaria o resolución estatal.....	43
Cuadro n.º 3 - Prestaciones del Catálogo de servicios sociales de responsabilidad pública vinculados con personas dependientes	50
Cuadro n.º 4 - Comparativa del régimen de compatibilidades de la normativa estatal y el de la normativa autonómica.....	55
Cuadro n.º 5 - Mejoras de la intensidad de los servicios de promoción de la autonomía personal contemplados en la normativa autonómica respecto de la normativa estatal	56
Cuadro n.º 6 - Cuantías máximas de las PEVS y PEAPS en la normativa reglamentaria estatal y en el artículo 33.2 de la Orden FAM/6/2018	64
Cuadro n.º 7 - Cuantías máximas de la PECEF en la normativa reglamentaria estatal y en el artículo 33.2 de la Orden FAM/6/2018	65
Cuadro n.º 8 - Entidades Locales participantes en la gestión del SAAD: zonas de acción social, CEAS y número de municipios	67
Cuadro n.º 9 - Reparto de tareas y funciones para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones.....	69
Cuadro n.º 10 -Reparto competencial para la prestación de servicios y abono de prestaciones económicas del SAAD.....	69
Cuadro n.º 11 -Evolución de las plantillas de personal de la GSS con funciones directamente relacionadas con la gestión de la dependencia, ejercicios 2014-2019	70
Cuadro n.º 12 -Evolución de las plantillas de personal de las EELL con funciones directamente relacionadas con la gestión de la dependencia, ejercicios 2014-2019.....	71
Cuadro n.º 13 -Relación entre la plantilla de la Gerencia de Servicios Sociales con funciones directamente vinculadas con la dependencia y las solicitudes presentadas, ejercicios 2014-2019	72

Cuadro n.º 14 -Relación entre las plantillas de la Comunidad Autónoma y de las EELL con funciones directamente vinculadas con la dependencia y las solicitudes presentadas, ejercicios 2014-2019 ...	73
Cuadro n.º 15 -Errores de envío al SISAAD por ciclo de gestión a 31/12/2018.....	76
Cuadro n.º 16 -Situación a 30 de abril de 2019, de los 9.968 expedientes no incorporados al SISAAD a 31 de diciembre de 2018	77
Cuadro n.º 17 -Tiempos medios transcurridos entre los registros en el SAUSS y en el SISAAD	80
Cuadro n.º 18 -Situación procedimental de los expedientes de la relación de solicitantes entre 1/1/2017 y 31/12/2018 a 29 de enero de 2021	84
Cuadro n.º 19 -Demoras respecto al plazo máximo de resolución en los expedientes reconocidos fuera de plazo	86
Cuadro n.º 20 -Demoras en la resolución de expedientes a nivel provincial	87
Cuadro n.º 21 -Tiempo medio de resolución a nivel provincial y a nivel autonómico respecto el plazo de 6 meses	88
Cuadro n.º 22 -Tiempo medio de tramitación de los expedientes resueltos con reconocimiento de prestaciones iniciados en los ejercicios 2018 y 2019.....	88
Cuadro n.º 23 -Tiempos medios de tramitación entre las fases del procedimiento	89
Cuadro n.º 24 -Tiempos medios entre dictamen técnico- propuesta de resolución y propuesta de resolución- resolución definitiva en los 50 expedientes de la muestra	90
Cuadro n.º 25 -Fase procedimental en la que se encontraban las personas fallecidos en los ejercicios 2017-2018 transcurrido el plazo de 6 meses desde la solicitud.....	94
Cuadro n.º 26 -Resolución posterior de los expedientes de fallecidos en años 2017 y 2018 transcurridos seis meses de la solicitud.....	94
Cuadro n.º 27 -Evolución de dependientes respecto de las plazas residenciales en el período 2015-2019	96
Cuadro n.º 28 -Evolución de dependientes respecto de las plazas de los centros de día en el período 2015-2019	96
Cuadro n.º 29 -Numero de CNP en Castilla y León en 2017-2018-2019	99

Cuadro n.º 30 -Número de cursos formación impartidos por las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y número de CNP formados 2015-2018.....	99
Cuadro n.º 31 -Evolución de las cuantías del nivel mínimo de protección fijadas por el Gobierno.....	105
Cuadro n.º 32 -Aportación de la AGE en el nivel mínimo (período 2007-2013 hasta la aprobación del Real Decreto 1050/2013) (miles de euros).....	109
Cuadro n.º 33 -Aportación de la AGE en el nivel mínimo (período 2014-2019 tras la aprobación del Real Decreto 1050/2013) (miles de euros) .	110
Cuadro n.º 34 -Acuerdos del Consejo Territorial para el marco de cooperación administrativa y Convenios suscritos entre la AGE y la Comunidad de Castilla y León.....	113
Cuadro n.º 35 -Financiación de la AGE con cargo al nivel adicional de protección de 2007 a 2011 (miles de euros).....	114
Cuadro n.º 36 -Evolución de la financiación de AGE por el pago de cuotas de Seguridad Social de los CNP	116
Cuadro n.º 37 -Evolución autonómica y nacional de la afiliación de CNP 2008/2020.....	118
Cuadro n.º 38 -Evolutiva del porcentaje de afiliados a Seguridad Social respecto al total de prestaciones para CNP	120
Cuadro n.º 39 -Gasto en dependencia certificado por la Comunidad de Castilla y León e indicación de la financiación correspondiente al Estado y a la Comunidad Autónoma (euros)	122
Cuadro n.º 40 -Financiación servicios y funciones de EELL relacionados con el SAAD en el Acuerdo Marco de Cofinanciación de los Servicios Sociales	126
Cuadro n.º 41 -Regulación estatal y autonómica de las condiciones básicas reguladas en la LAPAD relativas a la capacidad económica y participación de los dependientes en el coste de prestación de los servicios	127
Cuadro n.º 42 -Derechos reconocidos y recaudados por la prestación de servicios asistenciales	128

Cuadro n.º 43 -Financiación de la dependencia en 2018/2019 conforme al Modelo de financiación de la LAPAD	129
Cuadro n.º 44 -Evolutiva de la financiación del SAAD por la LAPAD en el período 2013-2019	130
Cuadro n.º 45 -Reparto de recursos adicionales para el año 2009 entre las Comunidades Autónomas (artículo 5.1.A.II.b y c) (miles de euros).....	133
Cuadro n.º 46 -Reparto de recursos adicionales para el año 2010 entre las CCAA (artículo 6.A) Ley 22/2009) (miles de euros)	134
Cuadro n.º 47 -Evolución de los recursos adicionales de los años 2009 y 2010 en función del ITE	135
Cuadro n.º 48 -Porcentajes de imputación aplicados para determinar el gasto de dependencia a incluir en el certificado anual	144
Cuadro n.º 49 -Gasto de dependencia incluido en los certificados de 2018 y 2019 emitidos por la Gerencia de Servicios Sociales.....	145
Cuadro n.º 50 -Aplicación de los porcentajes de imputación identificados sobre la ejecución presupuestaria	146
Cuadro n.º 51 -Actuaciones de los Subprogramas de Atención a personas con discapacidad y personas mayores.....	148
Cuadro n.º 52 -Ejecución presupuestaria Gerencia de Servicios Sociales 2018: Gasto de dependencia	151
Cuadro n.º 53 -Ejecución presupuestaria Gerencia de Servicios Sociales 2019. Gasto de dependencia	152
Cuadro n.º 54 -Discrepancias en indicadores de seguimiento de objetivos de dependencia entre la Cuenta General y los Proyectos de Presupuestos	156
Cuadro n.º 55 -Planes de inspección y controles 2018 y 2019.....	162
Cuadro n.º 56 -Actuaciones de valoración, comprobación e inspección de centros privados no concertados.....	162
Cuadro n.º 57 -Reclamaciones, denuncias, quejas e informes de comprobación y actas de inspección derivadas de las mismas.....	163
Cuadro n.º 58 -Estado de ejecución de los expedientes de reintegro correspondientes a 2018.....	165

Cuadro n.º 59 -Estado de ejecución de los expedientes de reintegro correspondientes a 2019.....	166
Cuadro n.º 60 -Derechos liquidados en 2018 y 2019 por reintegros de dependencia	167
Cuadro n.º 61 -Importes y causas de expedientes de reintegros 2018 y 2019	168
Cuadro n.º 62 -Reclamaciones presentadas en vía administrativa y judicial	168
Cuadro n.º 63 -Objeto de los recursos y tiempos medios de resolución en los recursos en vía administrativa	169
Cuadro n.º 64 -Objeto de los recursos y tiempos medios de resolución en los procedimientos judiciales	169

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n.º 1. Organigrama correspondiente a la Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia.....	21
Gráfico n.º 2. Responsable de la aplicación del instrumento de valoración	82
Gráfico n.º 3. Tiempo medio (n.º de días) de tramitación de expedientes de dependencia desde la solicitud hasta la resolución de prestación (Tiempo calculado sobre las Resoluciones realizadas entre 1 de julio de 2018 y 30 de junio de 2019).....	92
Gráfico n.º 4. Esquema del Sistema de financiación del SAAD conforme a la LAPAD	102
Gráfico n.º 5. Grado III – Gran dependencia. Nivel 2.....	105
Gráfico n.º 6. Grado III – Gran dependencia. Nivel 1.....	106
Gráfico n.º 7. Grado II – Dependencia severa. Nivel 2.....	106
Gráfico n.º 8. Grado II – Dependencia severa. Nivel 1.....	107
Gráfico n.º 9. Grado I- Dependencia moderada. Nivel 2	107
Gráfico n.º 10. Grado I- Dependencia moderada. Nivel 1	108
Gráfico n.º 11. Evolutiva nacional de CNP con convenio especial en Seguridad Social	119
Gráfico n.º 12. Evolutiva autonómica de CNP con convenio especial en Seguridad Social.....	119
Gráfico n.º 13. Evolutiva de la financiación del SAAD en la LAPD 2013-2019....	131
Gráfico n.º 14. Financiación estatal de la dependencia: sistema mixto y dual.....	140