



## TRIBUNAL DE CUENTAS

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

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, el **28 de julio de 2022**, el *Informe de Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el "Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia"*, realizado a iniciativa del propio Tribunal y desarrollado de forma coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX.

Las actuaciones se han dirigido a analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el citado Informe y en la correspondiente Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En esta fiscalización horizontal han participado en su propio ámbito territorial la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de Aragón, la Sindicatura de Cuentas de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, el Consello de Contas de Galicia, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, la Cámara de Comptos de Navarra, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana. El Tribunal ha llevado a cabo las verificaciones en los ámbitos de las CCAA que no cuentan con OCEX (Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja), así como en las CCAA de Andalucía, Cataluña e Illes Balears.



## CONCLUSIONES

Las conclusiones se estructuran en los siguientes subapartados que se corresponden, esencialmente, con los objetivos de la fiscalización:

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

Esta recomendación ha sido cumplida total o sustancialmente por las Comunidades Autónomas de Aragón, Madrid y País Vasco y parcialmente cumplida por el resto.

Las actuaciones realizadas han puesto de manifiesto que la falta de actualización de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD) por parte del Estado al objeto de adaptar el procedimiento de dependencia a las sucesivas reformas en la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, junto con el hecho de que las controversias en materia de dependencia se resuelven en la jurisdicción contencioso administrativa y no en la jurisdicción social, a pesar de estar así previsto en la Ley 36/2011, de 10 octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, ha provocado limitaciones para el ejercicio del derecho subjetivo de dependencia.

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

En las CA de Andalucía y de Extremadura no se ha aprobado el Catálogo de Prestaciones. Lo mismo ocurre en la Región de Murcia, si bien la Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia establece la fecha máxima para su aprobación en el 30 de agosto de 2023.

Los tiempos de resolución de las reclamaciones, entendidos como los días que median entre la interposición del recurso y su resolución, tanto en vía administrativa como para la fase jurisdiccional, resultan muy elevados.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

En las CCAA de las Illes Balears, la Región de Murcia y La Rioja se ha regulado con insuficiente jerarquía normativa el efecto negativo en caso de ausencia de resolución en el plazo legalmente establecido en los procedimientos iniciados a instancia de parte. Por otra parte, en la CA de Cataluña el desarrollo y normalización del procedimiento aplicable en las dos fases establecidas se ha realizado con insuficiente rango legal, a través de la Instrucción 3/2017. En la CA de La Rioja, la normativa autonómica vulnera el derecho subjetivo del beneficiario reconocido en la LAPAD según la interpretación que del mismo realiza el Tribunal Supremo, por cuanto no cumple con la necesaria celeridad establecida en la Disposición Final primera de la norma estatal, que exige que la resolución por la que se reconocen las prestaciones se dicte en un plazo máximo de seis meses desde la solicitud inicial. Además, se introduce un elemento perturbador, por cuanto se fija el plazo máximo para dictar la resolución de la prestación a partir de la petición formulada por el beneficiario, lo que afecta al cómputo máximo antes señalado y a su naturaleza, convirtiéndolo en un procedimiento iniciado a instancia de parte cuando tiene que ser de oficio.

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

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



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

Esta recomendación únicamente se considera cumplida o sustancialmente cumplida en las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Madrid, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco. Como efecto derivado del retraso en la tramitación de los expedientes ha resultado que un número significativo de solicitantes fallecidos tras seis meses desde la presentación de su solicitud de dependencia no contaban con la correspondiente resolución de reconocimiento de la prestación, situación que ha afectado en mayor medida a Extremadura, Cataluña y Andalucía de las ocho Comunidades Autónomas fiscalizadas específicamente por este Tribunal.

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

La misma ha sido cumplida parcialmente en las Comunidades Autónomas de Galicia, Madrid y Comunidad Foral de Navarra, total o sustancialmente en Aragón, País Vasco y Comunitat Valenciana. En el resto no ha sido cumplida, salvo en el Principado de Asturias donde se considera no aplicable en tanto no existe otro sistema informático de gestión diferente al SISAAD y por tanto, no existen dificultades de interoperabilidad entre esta herramienta y una eventual aplicación propia.

**En relación con la financiación del sistema (seguimiento de la recomendación 5ª del informe 1.035)**

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



## TRIBUNAL DE CUENTAS

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

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

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

A consecuencia de la falta de actualización del Sistema de Financiación de las CCAA de régimen común (SFA) en el que configuró los servicios públicos de dependencia como esenciales, subsiste una financiación finalista y sujeta a la posterior acreditación del gasto. Se ha comprobado que las CCAA emplean una gran cantidad de recursos en atender los requerimientos de la actual normativa de desarrollo de la LAPAD, los cuales son detraídos de la adecuada gestión en la atención a la dependencia.

### **En relación con el control presupuestario y contable de las prestaciones de dependencia (seguimiento de la recomendación 6ª del informe 1.035)**

Esta recomendación se ha considerado cumplida total o sustancialmente en el País Vasco; cumplida parcialmente en Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia, La Rioja y Canarias y no cumplida en Illes Balears, Aragón, Asturias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra y Comunitat Valenciana.



## TRIBUNAL DE CUENTAS

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

Ninguna de estas Comunidades había establecido programas presupuestarios específicos para los gastos de atención a la dependencia, sino que se incluyen entre los destinados al conjunto de los servicios sociales.

Tampoco se ha dispuesto de contabilidad analítica para el cálculo de los costes asociados, salvo en Andalucía, donde si bien se disponía de esta herramienta no se incluían todos los gastos de servicios ni se imputaban los gastos de inversión.

No obstante, en todos los casos, el sistema de certificaciones de gasto y los criterios de imputación implantados han paliado en parte la necesidad de configurar aplicaciones presupuestarias específicas destinadas a la dependencia.

### **En relación con la formación de expedientes electrónicos (seguimiento de la recomendación 7ª del Informe 1.035)**

La recomendación nº 7 del Informe 1.035, relativa al establecimiento de un sistema para la formación de expedientes electrónicos en aplicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se encuentra en curso o cumplida parcialmente en la mayoría de Comunidades Autónomas, considerándose cumplida en Castilla y León, Principado de Asturias, Galicia, Comunidad Foral de Navarra y Comunitat Valenciana.

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

En ninguna de ellas se había incorporado la información prevista a la Tarjeta Social Universal, si bien se han ido firmando en los ejercicios 2021 y 2022 convenios entre el INSS y las CCAA para el impulso y consolidación del Sistema de la Tarjeta Social Digital, a fin de garantizar un sistema estable y periódico de actualización y consolidación del sistema de información como herramienta de gestión al servicio de las administraciones y organismos públicos con competencias en materia de gestión de prestaciones sociales de contenido económico.



**En relación con el control administrativo de las prestaciones de dependencia y de la vigencia del derecho a seguir percibiéndolas (seguimiento de la recomendación 8ª del informe 1.035)**

Esta recomendación se considera cumplida total o sustancialmente en Castilla y León, País Vasco y Comunitat Valenciana y parcialmente en el resto.

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

Si bien los procedimientos administrativos establecidos para el control de la vivencia y del mantenimiento de la capacidad económica se consideran, en términos generales, adecuados, no se han realizado actuaciones específicas de control de la obligación de los beneficiarios de comunicar cualquier variación de circunstancias que pueda afectar al derecho, al contenido o a la intensidad de las prestaciones que tuviera reconocidas, con la excepción de la prestación económica vinculada a un servicio.

En cuanto al control de los impagos producidos en el copago de los beneficiarios, se ha constatado una dispersión de la normativa aplicable, falta de adaptación de la normativa general a la problemática concreta en materia de dependencia y procedimientos insuficientes, tanto en relación con los impagos como con el control de los abonos indebidos.

**En relación con los programas formativos (seguimiento de la recomendación 9ª del Informe 1.035)**

La recomendación nº 9 del Informe 1.035, relativa a intensificar las actuaciones y programas formativos dirigidos a los cuidadores no profesionales ha sido cumplida parcialmente o se encuentra en curso en la mayoría de las CCAA, considerándose no cumplida en las Comunidades Autónomas de la Región de Murcia, Canarias, Castilla y León, Madrid y Comunidad Foral de Navarra. Esta recomendación se considera no aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco por ser de competencia municipal las actuaciones en materia de información, orientación y formación para cuidadores no profesionales, y no de las Diputaciones Forales, ámbito subjetivo de esta actuación fiscalizadora en dicho ámbito.



## RECOMENDACIONES

Dada la falta de actualización de la vigente normativa de dependencia, así como la carencia de regulación que recoja la problemática específica de la materia analizada, y otras cuestiones puestas de manifiesto en el Informe, se formulan una serie de recomendaciones, entre las que destacan las dirigidas al Gobierno de la Nación y, en su caso, a las Cortes Generales, como son la necesidad de acometer la actualización de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), al objeto de adaptar el procedimiento de dependencia a las reformas en la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, siendo necesario que se adecúe a las peculiaridades del derecho subjetivo de dependencia, y que se residencien las controversias en materia de dependencia, una vez finalizada la vía administrativa, en la jurisdicción social, situación prevista en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, en detrimento de la jurisdicción contencioso-administrativa, que conlleva un excesivo plazo de resolución de los recursos presentados; posibilitar la compensación o retención en la fuente de las pensiones económicas públicas para hacer frente a las deudas producidas por impagos provenientes del sistema de dependencia, mediante la modificación del art. 44 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; promover los cambios necesarios a fin de dotar de mayor seguridad jurídica a la efectividad del derecho subjetivo de dependencia y flexibilizar el sistema de financiación finalista previsto en el desarrollo normativo de la LAPAD, especialmente la complejidad del sistema implementado por el RD 1050/2013, hasta tanto no culmine la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (SFA) iniciada en 2017.

Se recomienda a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a los correspondientes Parlamentos o Asambleas legislativas, el que se analicen las causas específicas que impiden cumplir con el plazo de seis meses entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, a fin de resolver el problema de resoluciones notificadas de manera extemporánea detectado en la mayoría de las CCAA; agilizar la implantación de la Tarjeta Social Digital; realizar una actualización de las normas reguladoras del copago, ajustándolas a la jurisprudencia sobrevenida a este respecto; y acometer mejoras en





## TRIBUNAL DE CUENTAS

sus sistemas, no solo desde la perspectiva de una adecuada herramienta para su propia gestión, sino también para posibilitar la extracción de datos y estadísticas actualizadas de su ámbito autonómico de forma que se puedan poner en común en el sistema estatal gestionado por el IMSERSO, como contrapartida a la flexibilización del sistema finalista de financiación a cargo del Estado.