



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

---

Número 158  
Año XXXIX  
Legislatura X  
20 de septiembre de 2021

## **Sumario**

### 12. CÁMARA DE CUENTAS 12.2. OTROS INFORMES

Informe de fiscalización de seguimiento del nivel de implantación en la Comunidad Autónoma de Aragón de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas 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. . . . . 10822



## 12. CÁMARA DE CUENTAS

### 12.2. OTROS INFORMES

#### **Informe de fiscalización de seguimiento del nivel de implantación en la Comunidad Autónoma de Aragón de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas 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.**

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 15 de septiembre de 2021, ha conocido el Informe de fiscalización de seguimiento del nivel de implantación en la Comunidad Autónoma de Aragón de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas 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, remitido a estas Cortes por la Cámara de Cuentas, y, de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del Reglamento de las Cortes, acuerda su remisión a la Mesa de la Comisión Institucional y a la Ponencia de Relaciones con la Cámara de Cuentas.

Se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Zaragoza, 15 de septiembre de 2021.

El Presidente de las Cortes  
JAVIER SADA BELTRÁN

#### **Informe de fiscalización de seguimiento del nivel de implantación en la Comunidad Autónoma de Aragón de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas para la adecuada aplicación de la Ley de Dependencia**

El Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2021, ha aprobado el informe de fiscalización de seguimiento del nivel de implantación en la Comunidad Autónoma de Aragón de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas 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.

### Índice

1. INTRODUCCIÓN. . . . .	10823
2. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES. . . . .	10823
3. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN . . .	10824
4. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS. . . . .	10824
5. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES. . . . .	10824
5.1. Desarrollo normativo de la Comunidad Autónoma de Aragón . . . . .	10824
5.2. Gestión de las prestaciones . . . . .	10825
5.3. Financiación del sistema . . . . .	10827
5.4. Control de las prestaciones de dependencia . . . . .	10827
6. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN. . . . .	10828
6.1. Evolución de los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia . . . . .	10828
6.2. Gestión de las prestaciones de la dependencia . . . . .	10829
6.3. Financiación del sistema . . . . .	10837
6.4. Control de las prestaciones de dependencia . . . . .	10842
7. TRÁMITE DE AUDIENCIA . . . . .	10850
ANEXO 1.- ALEGACIONES RECIBIDAS . . . . .	10850
ANEXO 2.- TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES. . . . .	10850

## 1. INTRODUCCIÓN

El 27 de diciembre de 2018 el consejo de la Cámara de Cuenta de Aragón aprobó el Programa de fiscalización para el año 2019, en el que se incluyó, a instancias de la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Tribunal de Cuentas, la realización de una fiscalización, en coordinación con el Tribunal de Cuentas y los OCEX, de seguimiento del cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón de las recomendaciones de los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas relativos a la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

La inclusión de este informe en el programa anual tiene su origen en la reunión de la Comisión de Coordinación en el ámbito autonómico del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo autonómicos, que tuvo lugar el 24 de octubre de 2018, en la que 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 Comunidades Autónomas.

Estas actuaciones tienen como antecedentes inmediatos 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 en su sesión de 21 de marzo de 2013, y el posterior "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 en sesión de 29 de mayo de 2014.

## 2. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

El presente informe consiste en una fiscalización horizontal de seguimiento de recomendaciones con el fin de comprobar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el "Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", y 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.

El informe, si bien se circunscribe al ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, se enmarca en la mencionada fiscalización horizontal realizada en coordinación con otros órganos de control externo de diversas comunidades autónomas y con el Tribunal de Cuentas de España.

Los objetivos generales de la fiscalización han sido los siguientes:

1º. Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el citado Informe y en la mencionada Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, y la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas a dar cumplimiento a dichas recomendaciones y resolución.

2º Analizar la evolución de los principales aspectos relacionados con la aplicación de la Ley de la Dependencia en Aragón.

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por la Comunidad Autónoma de Aragón, a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), en cuanto administración competentes en la gestión de las prestaciones de atención a la dependencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71.34º del Estatuto de Autonomía de Aragón por el que la Comunidad tiene la competencia exclusiva en materia de "acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales..." y del ámbito propio previsto en la "Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente" (art. 11.1 de la LAAD). Las prestaciones de atención a la dependencia tienen la naturaleza de servicios y/o prestación económica "tienen carácter prioritario y se prestan a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados" -art. 14.2 de la LAAD-en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

En la categorización del nivel de implantación de las recomendaciones se ha seguido lo establecido en la Guía práctica de fiscalización GPF-OCEX 1735: Las recomendaciones y su seguimiento, tal como se resume en el cuadro siguiente:

Categorización	Descripción
Total o sustancialmente aplicada	Si el ente fiscalizado ha adoptado las medidas correctoras, razonables y proporcionadas en la esfera de sus competencias, que permiten considerar que la recomendación ha surtido sus efectos y no ha quedado pendiente de resolución ninguna cuestión de importancia significativa. En estos casos se entenderá que la recomendación se ha cumplido razonablemente.
Aplicada parcialmente	Si el ente fiscalizado ha tomado en consideración las recomendaciones y ha realizado actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto, pero solamente en un estado incipiente, en una parte de ellas o en algunos aspectos, lo que no permite considerar que la recomendación se ha cumplido razonablemente.
No aplicada	Si el ente fiscalizado no ha realizado las actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto o bien lo ha hecho insuficiente o inadecuadamente de forma que la recomendación sigue sin aplicarse

Categorización	Descripción
Sin validez en el marco actual	Se incluyen aquellas recomendaciones que, aunque válidas y pertinentes cuando se emitió el informe y para el ejercicio fiscalizado, y aun siendo aceptadas y reconocidas por el ente fiscalizado, no pueden aplicarse en el contexto actual, al no darse las circunstancias que lo permitan o la misma casuística que entonces, es decir, no se dan en el momento actual los supuestos de los hechos en función de los cuales se efectuó la recomendación en el pasado. La recomendación ha devenido inaplicable.
No verificada	Se incluyen en esta categoría las recomendaciones que, aunque aceptadas o incluso aplicadas y corregidas por el ente fiscalizado, necesitarían obligatoriamente de alguna prueba adicional para contrastar lo manifestado por el ente fiscalizado que exceden el alcance previsto en el trabajo.

### 3. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El Instituto Aragonés de Servicios sociales (IASS) es el organismo autónomo de la Comunidad Autónoma de Aragón, adscrito al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, al que, en régimen de descentralización funcional, le corresponde la organización y gestión de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Aragón, y dentro de estos el reconocimiento de la situación de la dependencia de las personas y el acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

El Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales debe establecer los sistemas de control interno que considere necesarios para garantizar que la aplicación de la Ley de la Dependencia esté libre de incumplimientos legales y de incorrecciones materiales debidas a fraude o error.

### 4. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS

La responsabilidad de la Cámara de Cuentas es formular conclusiones sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas a la dependencia en el ámbito relativo la Comunidad Autónoma de Aragón, así como de otros aspectos de la dependencia, basada en la fiscalización realizada con el alcance descrito en el apartado 2 de este informe. Para ello, hemos llevado a cabo el trabajo de acuerdo con los Principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo y con las normas técnicas de fiscalización. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una conclusión sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el TCU y sobre otros aspectos de la gestión y el control de la dependencia.

Una fiscalización de seguimiento de recomendaciones requiere aplicar procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre el grado de cumplimiento. La revisión se ha limitado básicamente a la aplicación de procedimientos analíticos y actividades de indagación. No hemos llevado a cabo una auditoría general de cumplimiento ni financiera, por lo que nuestras conclusiones proporcionan una seguridad limitada acorde con el trabajo realizado. Las áreas de trabajo y los procedimientos de auditoría han sido los aprobados por el Tribunal de Cuentas en las directrices técnicas para la presente fiscalización, así como otros que, a juicio de la Cámara de Cuentas al realizar las valoraciones del riesgo de auditoría, se han considerado adecuados en función de las circunstancias, pero no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno en la gestión y el control de la dependencia.

Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar las conclusiones sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, así como de las conclusiones sobre otros aspectos de la dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, que expresamos en términos de seguridad limitada.

### 5. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

#### 5.1. DESARROLLO NORMATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El informe Núm.1035 del Tribunal de Cuentas planteaba una única recomendación asociada al desarrollo normativo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

La recomendación y el seguimiento realizado por la Cámara de Cuenta de Aragón ha sido el siguiente:

#### **Dispersión y armonización normativa**

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

#### **Conclusión del seguimiento de la recomendación.**

Sustancialmente aplicada.

Las actuaciones fiscalizadoras han ido dirigidas a comprobar que el desarrollo normativo ha seguido los postulados generales de la normativa estatal y la incorporación de los criterios acordados en el consejo Territorial de Asuntos Sociales, especialmente en el nivel mínimo asegurado, 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 ofer-

tados e, incluso, en los criterios empleados para determinar la participación económica de los interesados, así como la posible dispersión o no del conjunto de normas autonómicas que regulan esta materia. A ello ayuda la solución del legislador aragonés con la creación del Catálogo de Servicios Sociales (artículos 32 y 33 de la Ley de Servicios Sociales de Aragón) que en materia de dependencia, en aplicación de la DA 7ª del Decreto 143/2011, de 14 de junio, posibilita que las modificaciones en la materia se incorporen automáticamente.

## **5.2. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES**

El informe Núm. 1035 del Tribunal de Cuentas planteaba cinco recomendaciones asociadas a la gestión de las prestaciones de la dependencia referidas al: (1) plazo para resolver la prestación de la dependencia, (2) actuación, correspondencia e interoperabilidad con el SISAAD, (3) identificación de los usuarios de la dependencia, (4) expediente electrónico y (5) formación de los cuidadores no profesionales. Las recomendaciones y el seguimiento realizado por la Cámara de Cuenta de Aragón ha sido el siguiente:

### **Plazo para resolver la prestación de dependencia.**

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

### **Conclusión del seguimiento de la recomendación.**

No aplicada.

Según la información suministrada por el IASS los plazos medios de tramitación en el ejercicio 2018 se han situado en los 411 días (plazo desde la solicitud hasta la resolución efectiva del PIA).

Estos datos no han podido ser contrastados por la Cámara de Cuentas de Aragón ya que, en las pruebas realizadas sobre la información facilitada por el IASS relativa a los plazos y prestaciones recibidas por los beneficiarios del SAAD en las que se recojan los datos y fechas fundamentales de las mismas, se detectaron incorrecciones que no han sido subsanadas y nos plantean dudas sobre la integridad de la información suministrada, sin que nos haya remitido una nueva base de datos actualizada.

En cuanto a la evolución de la lista de espera, definida como el tiempo que transcurre desde que se produce la incorporación a la lista de acceso del servicio correspondiente tras la aprobación del PIA hasta que logra la efectividad del mismo, desde el IASS se manifiesta que “la Comunidad Autónoma de Aragón ofrece una atención individualizada de acuerdo con su Plan Individualizado de Atención mediante prestaciones vinculadas al servicio de atención residencial o de centro de día hasta la adjudicación efectiva de plazas concertadas o públicas en función de la preferencia de servicio, de centro y de localidad mostrada por el solicitante, o bien de prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar hasta la adjudicación de los servicios de ayuda a domicilio, en el caso de solicitar la prestación de servicios. La adjudicación de prestaciones económicas como primera opción del ciudadano es más ágil, al no estar supeditada a la espera de acuerdo con su grado de dependencia y su capacidad económica hasta la existencia de una vacante. Es por ello que estar en estas listas de espera no significa que dicha persona carezca de atención en el sistema”.

### **Actuación, correspondencia e interoperabilidad con el SISAAD.**

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

### **Conclusión del seguimiento de la recomendación.**

Sustancialmente aplicada.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha aplicado esta recomendación, en lo relativo a evitar las excesivas demoras observadas en el registro de las altas de solicitudes, dado que todas las solicitudes de dependencia se incorporan a la vez al sistema de gestión de expedientes de atención a la dependencia (GAD) y, posteriormente, al SISAAD, a través de la aplicación GCA2; por tanto, ningún expediente se inicia sin ser incorporado a SISAAD.

Solicitada a los responsables de la gestión del sistema de dependencia de la CA su valoración respecto del funcionamiento del SISAAD, emiten una valoración general positiva, pero ponen de manifiesto que dicho sistema no se ajusta a la realidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que la explotación de la información y elaboración

de estadísticas se definen a nivel central, el sistema efectúa tratamientos similares de datos a las primeras solicitudes y a las revisiones de grado o de PIA..., entre otros aspectos.

Por esta razón, la CA de Aragón ha considerado importante el incluir la posibilidad de explotación de datos estadísticos dentro de su propio aplicativo informático, en desarrollo.

Respecto a la asignación del nivel mínimo de protección a las CCAA, el problema no subyace en la documentación a remitir para la comprobación de la dependencia de los solicitantes y en su efectiva prestación reconocida, que es parte de la fórmula de cálculo, sino en su fase 2, en la que una vez determinada la dotación inicial a repartir entre todas las CCAA en base a las variables anteriormente expuestas, la asignación efectiva a la CA viene dada por porcentajes de participación relativos de las prestaciones, prestaciones de servicios y para el total agregado de las CCAA de prestaciones de servicios reconocidas respecto al total de prestaciones.

Este elemento hace que la determinación precisa de la financiación sea de gran complejidad, sobre todo en la parte cuyo resultado final va a depender en gran medida de las actuaciones que en materia de dependencia realicen el resto de las CCAA.

### **Identificación de los usuarios de la dependencia.**

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

### **Conclusión sobre el seguimiento de la recomendación.**

No aplicada.

La CA de Aragón introduce el DNI como un elemento identificador de los perceptores de ayudas a la dependencia. En el caso de menores de 14 años sin DNI, se recurre al empleo de un número secuencial que es asignado automáticamente por el sistema informático, asociado cuando procede al DNI de sus padres.

El uso de un número secuencial no tiene la consideración de un número único y exclusivo de carácter permanente.

### **Expediente electrónico.**

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

### **Conclusión del seguimiento de la recomendación.**

Aplicada parcialmente.

En los ejercicios fiscalizados el IASS trabajaba en el desarrollo de una aplicación informática para la formación de los expedientes electrónicos.

El 24 de julio de 2020, la Comunidad Autónoma de Aragón puso en producción el nuevo sistema informático (denominado DPSS). Los responsables del IASS consideran que “el desarrollo de DPSS supone un salto tecnológico muy importante. Crea el expediente electrónico con supresión del formato papel, está integrado con todos los Servicios de Verificación de datos existentes (identidad, catastro, renta, vida laboral, etc.), parametriza todos los elementos normativos, y permite la gestión íntegra de los expedientes y sus revisiones en todas sus fases (incluida la fiscalización por los órganos interventores). Es decir, nos sitúa en disposición de dar cumplimiento a todos los mandatos del procedimiento electrónico previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa de Aragón. Ello se traduce en una mejora tanto para la ciudadanía, que va a tener que presentar la mínima documentación y va a ver agilizadas sus solicitudes, como para los gestores, que van a conocer en tiempo real cada uno de los actos que integran el expediente, van a reducir los tiempos de tramitación y van a simplificar trámites.

Asimismo, se refuerza la garantía jurídica al permitir conocer la trazabilidad de todas las actuaciones y la automatización, sin posibilidad de modificación manual, de un gran número de trámites. Por otra parte, la integración del aplicativo con el punto de interoperabilidad del IMSERSO hace que el dato sea único, cada acto (solicitud, dictamen, valoración, grado, etc) que se graba en el aplicativo se vuelca en el punto de interoperabilidad, suprimiéndose de forma definitiva la grabación diferenciada en diversos aplicativos.”

Hasta la fecha no se puede considerar que esté implementada esta recomendación ya que subsisten diversas aplicaciones informáticas sin interoperabilidad entre ellas (los datos se traspasan manualmente) y además no recogen la totalidad de la información de los expedientes que todavía tiene una gran parte de la información documentada en papel.

### **Formación de los cuidadores no profesionales.**

“El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y las Comunidades Autónomas deberían intensificar las actuaciones y programas formativos, previstos en los artículos

18.4 y 36 de la Ley de dependencia, dirigidos a los cuidadores no profesionales, que coadyuven de forma eficaz, mediante su adecuada cualificación profesional, al fomento del empleo en el marco de los servicios de atención a la dependencia”.

#### **Conclusión del seguimiento de la recomendación.**

Sustancialmente aplicada.

La CA de Aragón ha cumplido con los términos establecidos en el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (publicado en el BOE por Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo), sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, que desarrolla las obligaciones que en materia de formación para cuidadores profesionales y no profesionales establecen los artículos 18.4 y 36 de la LAPAD.

Los programas de formación impartidos por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales a los cuidadores del entorno familiar se estructuran en una formación inicial, que se realizará en el primer año a partir de la resolución por la que se concede la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, y en una formación específica, que se desarrollará en función de las necesidades de la persona cuidadora y de la persona en situación de dependencia. Asimismo, se realizará una formación de apoyo y refuerzo a la persona cuidadora.

### **5.3. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA**

El informe Núm. 1035 del Tribunal de Cuentas planteaba una única recomendación asociada a la financiación del sistema, concretamente a la capacidad económica del beneficiario y a su participación en el coste de las prestaciones de la dependencia. La recomendación y su seguimiento realizado por la Cámara de Cuenta de Aragón ha sido el siguiente:

#### **Capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones de la dependencia:**

“Las Comunidades Autónomas deberán promover las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en el que, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley de Dependencia, se establecieron los criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios del SAAD y criterios para su participación económica en las prestaciones del Sistema. Las modificaciones normativas que se efectúen deberán comunicarse, como prevé el citado Acuerdo, a la Administración General del Estado”.

#### **Conclusión del seguimiento de la recomendación:**

Sustancialmente aplicada

La Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios en la Comunidad Autónoma de Aragón, se adecua a lo establecido en el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (publicado en el BOE por Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad), respetando los criterios y siendo las redacciones y fórmulas coincidentes con las del Consejo Territorial.

### **5.4. CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA**

El informe Núm. 1035 del Tribunal de Cuentas planteaba dos recomendaciones relacionadas con el control de las prestaciones de dependencia, la primera relativa al control contable del gasto en dependencia y la segunda relativa al control de la cesación del derecho a percibir las prestaciones de dependencia:

#### **Control contable del gasto en dependencia**

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

Los mecanismos contables y de control que se establezcan por las Comunidades Autónomas deberán permitir el adecuado cumplimiento de la obligación de certificar mensualmente la gestión incorporada al Sistema y la veracidad de tal información, así como la de certificar anualmente las cantidades que hayan aportado a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en cada ejercicio, certificación que debería permitir la cuantificación tanto del nivel mínimo de protección como el coste de cada tipo de servicios y prestaciones los servicios y

la aportación o copago de los beneficiarios, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, y en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre.

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

### **Conclusión del seguimiento de la recomendación.**

No aplicada.

El actual sistema de información contable del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (organismo que tiene asumidas la gestión de los servicios sociales y del SISAAD) no identifica con un código único e invariable el gasto destinado a la atención de la dependencia. Adicionalmente, la ausencia de una contabilidad analítica produce limitaciones, tanto en 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 dada la consideración que tiene la financiación estatal como finalista.

La Cámara de Cuentas de Aragón no ha podido constatar que el IASS haya cuantificado el coste de los servicios mediante la aplicación de los costes de referencia.

### **Control de la cesación del derecho a percibir las prestaciones de dependencia**

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

### **Conclusión del seguimiento de la recomendación.**

Parcialmente aplicada.

La fiscalización ha evidenciado que el IASS no disponía en el ejercicio 2018 de estadísticas que recogiesen la incidencia de estos reintegros en la gestión de este tipo de ayudas, ni la efectividad de su cobro, pero ha tenido en consideración la recomendación y manifiestan que con la puesta en funcionamiento del nuevo sistema informático (denominado DPSS) se tendrá acceso a toda esta información. El nuevo sistema informático ha sido puesto en producción el 20 de julio de 2020.

## **6. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

### **6.1. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

El cuadro siguiente muestra la evolución del número de personas valoradas como dependientes y beneficiarias del SAAD, así como el detalle de las prestaciones de servicio y económicas percibidas por los mismos:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PERSONAS CON PRESTACIÓN</b>	<b>17.076</b>	<b>17.828</b>	<b>21.038</b>	<b>25.617</b>	<b>29.146</b>	<b>29.502</b>	<b>31.533</b>	<b>31.140</b>
<b>TOTAL PRESTACIONES</b>	<b>17.083</b>	<b>17.983</b>	<b>22.714</b>	<b>28.572</b>	<b>34.548</b>	<b>34.932</b>	<b>37.313</b>	<b>36.801</b>
<b>Prestaciones de servicio</b>	<b>4.574</b>	<b>4.707</b>	<b>7.747</b>	<b>11.654</b>	<b>15.552</b>	<b>15.574</b>	<b>15.743</b>	<b>15.513</b>
Prev. Depend y Prom. A. Personal	-	9	1.556	2.892	3.683	3.683	3.644	3.577
Teleasistencia	-	20	157	853	2.546	2.554	2.922	2.859
Ayuda a Domicilio	-	98	1.001	2.611	3.649	3.685	4.144	4.128
Centros de Día/Noche	1.146	1.153	1.357	1.512	1.564	1.569	1.567	1.543
Atención Residencial	3.428	3.427	3.676	3.786	4.110	4.083	3.466	3.406
<b>Prestaciones económicas</b>	<b>12.509</b>	<b>13.276</b>	<b>14.967</b>	<b>16.918</b>	<b>18.996</b>	<b>19.358</b>	<b>21.570</b>	<b>21.288</b>
P.E Vinculada servicio	3.694	3.675	4.468	5.255	5.581	5.669	5.439	5.171
P.E Cuidados familiares	8.815	9.601	10.499	11.663	13.415	13.689	16.131	16.117
P.E Asist. personal	-	-	-	-	-	-	-	-

Datos a 31 de diciembre de cada año excepto el 2021 que son datos a 31 de abril – Fuente IMSERSO

El cuadro siguiente muestra las solicitudes y la resolución de las mismas.

Ejercicio	Solicitudes	Solicitudes pendientes resolución	Solicitudes resueltas			
			Total	Sin grado	Con grado reconocido	
					y prestación reconocida	y prestación pendiente
2014	43.070	2.462	40.608	16.509	17.076	7.023
2015	43.141	4.130	39.011	6.881	17.828	14.302
2016	44.970	4.659	40.311	6.726	21.038	12.547
2017	46.842	6.907	39.935	6.601	25.617	7.717
2018	49.707	7.590	42.117	6.971	29.146	6.000
2019	49.229	6.393	42.836	7.098	29.502	6.236
2020	47.953	3.227	44.726	8.382	31.533	4.811
2021(*)	48.096	2.535	45.561	8.358	31.140	6.063

Datos a 31 de diciembre de cada año excepto el 2021 que son datos a 31 de abril – Fuente IMSERSO

Siendo el detalle de los grados reconocidos el siguiente:

Ejercicio	Solicitudes resueltas con grado reconocido			
	Total	Grado I	Grado II	Grado III
2014	24.099	2.308	12.079	9.712
2015	32.130	10.073	12.320	9.737
2016	33.585	10.070	12.676	10.839
2017	33.334	9.415	12.950	10.969
2018	35.146	9.922	13.712	11.512
2019	35.738	10.165	13.871	11.702
2020	36.344	11.983	13.760	10.601
2021(*)	37.203	12.327	13.850	11.026

## 6.2. GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE LA DEPENDENCIA

### 6.2.1. Cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD).

#### A) Normativa aplicable

El artículo 28 y siguientes 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), regulan el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, de manera que tanto la valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley “se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas”, declarando aplicables a su tramitación “las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las especificidades que resulten de la presente Ley”, remisión que en la actualidad hay que entender efectuada a la Ley 39/2015, 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas.

La ley remite a un momento posterior la determinación de los “criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento” que, de acuerdo con el principio de colaboración interadministrativa que proclama la ley, deberán ser acordados por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (art. 28.5 LAPAD).

Las especialidades previstas en la LAPAD se refieren únicamente al inicio del procedimiento, “a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación”, a la “resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante”, con validez en todo el territorio del Estado, del reconocimiento de la situación de dependencia, y el PIA (programa individual de atención) que se determine en el “marco del procedimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes”, en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades. También se establece un mínimo marco para los casos de revisión tanto del grado de dependencia como de la pres-

tación o prestaciones reconocidas, así como la compatibilidad entre las mismas y la incompatibilidad respecto de otras prestaciones “de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social”.

Por otro lado, de manera congruente con lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el que se dispone que “el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, sin que pueda exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea”, la disposición final primera de la LAPAD estableció que “el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”. Esta misma disposición final reguló la efectividad del derecho subjetivo reconocido, el cual se “generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18, que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación”.

Los servicios y prestaciones económicas de este Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se han incorporado al Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón. Según lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón “constituye un elemento fundamental del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, si bien el régimen de las prestaciones del mismo que se establezca en el Catálogo de Servicios Sociales habrá de ajustarse a lo dispuesto por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, y a la normativa de desarrollo que se apruebe, de conformidad con lo acordado por el Consejo Territorial del Sistema”.

La normativa autonómica aragonesa vigente en el periodo fiscalizado estuvo contenida en la Orden de 15 de mayo de 2007, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones establecidos en la LAPAD (modificada por Ordenes de 5 de octubre de 2007, de 11 de julio 2008 y de 5 de abril de 2010).

Con posterioridad, se ha dictado la nueva Orden CDS/456/2019, de 17 de abril, por la que se regula procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia de las personas y el acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, que sustituye a la anterior<sup>1</sup>.

Algunos de los aspectos más destacables de esta normativa de aplicación en el ámbito de Aragón son:

- La distribución del plazo máximo para resolver el procedimiento: tres meses para la resolución de grado de dependencia y tres meses para la resolución del PIA.

- El establecimiento de criterios de preferencia en la tramitación de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia, entre las que desataca la de los menores de 3 años, siendo el plazo máximo de resolución para estos de 30 días naturales.

- La regulación del silencio administrativo en el art.11.3 de la Orden de 15 de mayo de 2007, por la que se debía entender desestimada la solicitud silencio administrativo. En la nueva regulación reglamentaria aragonesa, contenida en el artículo 15 de la ORDEN CDS/456/2019, de 17 de abril, no se establecía ningún valor o sentido, positivo o negativo, al silencio administrativo, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley estatal 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se deberá entender desestimada la solicitud.<sup>2</sup>

- El procedimiento vigente desde 2019 se ha diseñado para su completa gestión telemática, presentación de solicitudes en los Centros de Servicios Sociales con el asesoramiento, valoración, orientación del trabajador social, así como una nueva regulación de las solicitudes de revisión.

<sup>1</sup> De acuerdo con la Exposición de Motivos, las novedades más destacables de la nueva normativa inciden en:

- a. Entorno informático de gestión en todo el procedimiento
- b. Junto a la solicitud, presentación de toda la documentación, incluidas las preferencias de la persona interesada, necesaria para el reconocimiento de la situación de dependencia y, en su caso, del programa individual de atención, con la finalidad de acortar plazos.
- c. En los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia correspondientes a personas menores de tres años, el plazo máximo de Resolución será de un mes, a contar desde la recepción de la solicitud en el registro.
- d. Nueva regulación de las solicitudes de revisión.
- e. Establece reglas específicas aplicables a las personas bajo medidas protectoras del Gobierno de Aragón o que ocupen plaza en centros públicos dependientes del mismo.

<sup>2</sup> Conviene precisar que antes de la entrada en vigor de este último desarrollo reglamentario, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 104/2018, de 4 de octubre, estimó la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5228-2017, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, respecto del artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana en Aragón al apreciar “la inconstitucionalidad de la norma autonómica por vulnerar indirecta o mediatamente el artículo 149.1.18 de la Constitución, lo que obliga a declarar su nulidad de acuerdo con el artículo 39.1 LOTC. Esta declaración debe extenderse a la expresión “y sentido del silencio” contenida en la rúbrica del artículo 31 de la Ley de transparencia de Aragón, la cual carece de sustento al haberse expulsado del ordenamiento jurídico el precepto cuestionado”. La norma autonómica declarada nula por inconstitucional establecía el silencio administrativo positivo frente a la inactividad de la Administración en relación con una solicitud de acceso a información pública, frente a lo establecido en la normativa estatal, con la que incurre en una contradicción insalvable.

## B) Resultados de la fiscalización

A fin de verificar la evolución en el cumplimiento del plazo máximo de seis meses, contado desde la solicitud de la persona interesada, para dictar la resolución del procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, con independencia de que se hayan establecido un solo procedimiento bifásico o dos procedimientos diferenciados, se ha solicitado la relación extraída del sistema informático de gestión empleado por la CA, que recoja los solicitantes de prestaciones de dependencia sin expediente abierto previamente en el sistema, en relación con los ejercicios 2017 y 2018 (incorporaciones nuevas habidas en dichos ejercicios), en las que se recojan los datos y fechas fundamentales de las mismas (dictámenes o resoluciones, grado reconocido y prestaciones de las que son beneficiarias, etc.). Con la finalidad de dar validez a la relación de solicitudes presentadas en los años 2017 y 2018 proporcionada por el IASS, para poder trabajar con los datos expresados en la misma, se ha seleccionado una muestra de 100 expedientes comprensivos de las tres provincias (25 Huesca, 16 Teruel y 59 Zaragoza), encontrando las siguientes incidencias:

- La relación de solicitudes no se puede dar como correcta en cuanto que los datos que figuran en algún campo no son los correctos.

- El campo de fecha de la solicitud mantiene siempre la fecha de la primera solicitud del histórico de la totalidad de instancias que se hayan podido presentar. En el caso de que se hubiera resuelto el expediente y hubiera otra nueva solicitud por revisión de grado o revisión de PIA o por cualquier otro motivo, esta nueva fecha no aparece y los cálculos de los plazos se toman desde la primera fecha- ello representa en la tramitación un número de días mucho mayor-

- Los campos de fecha de resolución de grado, tipo de grado, fecha de resolución de PIA, tipo de prestación, importe y fecha de efectos, son los que corresponden a la última solicitud. Esto supone que se pierdan todos los datos del expediente que hubiera habido (modificaciones de grado de PIA...etc.).

- En el caso de fallecimiento del beneficiario, en las provincias de Huesca y Zaragoza, no consta en el expediente resolución de terminación de la prestación por fallecimiento.

- Las fechas de nacimiento son incorrectas en la mayoría de los casos.

Todos los errores vienen propiciados por la falta de interconectividad entre las distintas aplicaciones que emplea el IASS para la gestión de la dependencia y a que todos los datos son introducidos de forma manual en las distintas bases de datos.

También se han solicitado las estadísticas obtenidas de la aplicación informática utilizada, en las que se recoja para los ejercicios 2017 y 2018 los tiempos medios transcurridos entre la solicitud del derecho a la situación de dependencia y el reconocimiento del grado y del PIA.

Teniendo en cuenta la limitación comentada, del análisis de la información aportada se observa que, durante el periodo analizado, es decir, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018, se recibieron o introdujeron 21.888 solicitudes al sistema. El tiempo medio transcurrido desde la solicitud del derecho a la situación de dependencia y el reconocimiento de la prestación ascendió a 411 días, lo que supone un incumplimiento del plazo legalmente establecido máximo establecido para resolver de seis meses (180 ó 181 en bisiestos).

Si procedemos a analizar la evolución del cumplimiento de los plazos con relación a las precedentes actuaciones fiscalizadoras realizadas por el Tribunal de Cuentas, obtenemos los siguientes resultados:

Evolución del cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley 39/2006 (en días)			
A 31/12/2010 (1)	A 30/04/2013 (2)	A 31/12/2018 (3)	Evolución 2013 – 2018 (4) = (3) - (2)
381	242	411	+ 169

Se observa que la CA de Aragón ha incumplido el plazo máximo de seis meses legalmente establecido para el reconocimiento a la prestación de dependencia. La situación en el periodo fiscalizado supone un empeoramiento con respecto a la recogida en el Informe anterior, con un incremento en el plazo medio de resolución en 169 días.

Dado el fraccionamiento de los plazos señalado anteriormente para el reconocimiento de la situación de dependencia y su grado y el correspondiente al PIA con las prestaciones asignadas, tres meses respectivamente cada uno, se han solicitado los tiempos medios de cada fase o procedimiento, dando lugar a las siguientes desviaciones que se detallan en el siguiente cuadro.

Tiempos medios de espera en cada fase del procedimiento			
Fase del procedimiento	Total días de espera (1)	Límite establecido en la normativa autonómica (2)	Desviación (3) = (1) - (2)
Solicitud a reconocimiento de grado	234	90	144
Resolución de grado a Resolución de Programa Individual de Atención (PIA)	177	90	87
Total	411	180	231

De acuerdo con el cuadro anterior se observa que la desviación en la primera fase es de 144 días, y en la segunda de 87 días, lo que supone una demora total de 231 días sobre los 180 días legalmente establecidos.

El plazo de resolución de los expedientes, por norma general en las provincias de Huesca y Teruel, es inferior al plazo reglamentario de 6 meses. Sin embargo, en la provincia de Zaragoza es muy superior.

Como cuestión estrechamente relacionada con el cumplimiento de los plazos legales que hay que destacar, por su incidencia en la regulación del derecho subjetivo reconocido al beneficiario del sistema, el régimen jurídico establecido respecto de la efectividad del derecho. A este respecto hay que señalar en primer lugar que la LAPAD solo estableció, de manera sumaria y discontinua en el tiempo, la retroactividad del derecho en caso de resolución extemporánea, estableciendo en la Disposición Final primera, en su apartado 3, el criterio general de que el derecho se generará "desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses", salvo en el caso concreto de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que "quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente".

El efecto derivado del retraso en la gestión de los expedientes y la consiguiente demora en la efectividad de las prestaciones de servicios y económicas supone un perjuicio para las personas dependientes. Esta circunstancia se hace más patente si analizamos los expedientes relativos a los beneficiarios del sistema fallecidos en 2017 y 2018 después de que se cumpliera el plazo de 6 meses que la Administración tiene para resolver el procedimiento, por lo que se ha solicitado la situación administrativa en la que se encontraban las solicitudes de los fallecidos en 2017 y 2018 después de que se cumpliera el citado plazo de 6 meses, con el detalle que se muestra en el siguiente cuadro:

Fase del procedimiento	Fallecidos	%
Sin valoración	2.211	99 %
Sin grado	8	-
Con resolución de reconocimiento de grado	14	1 %
Con resolución de reconocimiento de la prestación	3	-
TOTAL	2.233	100 %

En consecuencia, del análisis de los datos relativos a los solicitantes fallecidos se observa que el 99% no contaban con resolución de reconocimiento de la prestación. La Dirección General de Atención a la Dependencia, del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón, dictó una instrucción de fecha 10 diciembre de 2008, en la que se determinan los criterios a los que han de ajustarse los órganos administrativos para que los herederos de las personas dependientes fallecidas antes de la percepción de las prestaciones devengadas, como parte legitimada expresamente prevista por la normativa, puedan ejercer las acciones oportunas para percibir dichas prestaciones cuando el fallecimiento de la persona dependiente se produzca tras constatar su efectiva situación de dependencia. Con posterioridad, el legislador aragonés en el artículo 1.2 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón, estableció que el acceso a las prestaciones esenciales del Sistema Público de Servicios Sociales se configura como un derecho subjetivo, reclamable en vía administrativa y jurisdiccional, quedando su ejercicio sujeto a las condiciones y requisitos específicos que se establezcan en la normativa reguladora de cada una de las prestaciones.

En cuanto al tiempo medio transcurrido entre la solicitud del derecho a la situación de dependencia y la fecha de alta en el SISAAD, la CA manifiesta que en el periodo fiscalizado no existían desfases en la introducción de datos a través del punto de interoperabilidad, por lo que los tiempos medios coinciden con los cuadros anteriores.

### C) Otras cuestiones

Además de las cuestiones antes señaladas que inciden de manera directa en la efectividad del derecho subjetivo regulado en la ley, y que afectan fundamentalmente al procedimiento administrativo establecido, hay que señalar otros factores que pueden incidir de manera indirecta en la efectividad del derecho, como son la evolución de las plantillas de personal, de la oferta de plazas para las prestaciones de servicios y de la lista de espera, en el caso frecuente de superar la demanda a la oferta disponible en cada CCAA.

Estos indicadores escogidos, cuyos resultados se exponen a continuación, se analizarán de manera conjunta para todas las CCAA en el Informe agregado del Tribunal de Cuentas, estudiando qué CA tienen mejores o peores plazos, analizando los ratios de estos tres indicadores medidos en función del número de solicitudes, a fin de extraer conclusiones que puedan inducir a futuras mejoras en la gestión realizada.

En cuanto a la evolución de las plantillas de personal con funciones directamente relacionadas con la gestión de la dependencia, la información recibida se muestra en el siguiente cuadro.

Evolución del personal destinado a la dependencia					
Tipo de personal	2014	2015	2016	2017	2018
Dirección	6	6	6	6	6
Técnicos/as (superiores y de gestión)	36	36	41	42	75
Administrativos/as y auxiliares	32	34	34	35	40
Total	74	76	81	83	121

No se ha dispuesto del personal de las entidades locales con las que el IASS celebró convenio de colaboración para la gestión de la dependencia.

El detalle por género se muestra a continuación.

Tipo de personal	2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Dirección	-	6	-	6	-	6	-	6	-	6
Técnicos/as (superiores y de gestión)	4	32	4	32	4	37	4	38	6	69
Administrativos/as y auxiliares	6	26	6	28	6	28	6	29	14	107
Total	10	64	10	66	10	71	10	73	14	107

Para el estudio de este indicador se ha ponderado el total de las plantillas por el número de solicitudes presentadas, cuyos ratios se muestran a continuación.

Relación entre las plantillas de personal y las solicitudes presentadas			
Ejercicio	Personal	Solicitudes a 31 de diciembre	Ratio solicitudes / personal
2014	74	43.070	582
2015	76	43.141	567
2016	81	44.970	555
2017	83	46.842	564
2018	121	49.707	410

## 6.2.2. Colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD)

### A) Actualización permanente de datos

La CA de Aragón hasta el 24/07/2020 ha venido utilizando varias aplicaciones específicas como sistema de gestión informático en los procesos de Dependencia.

SISSAD: Aplicación del IMSERSO que contiene la información necesaria para poder realizar el pago de la liquidación del nivel mínimo de protección y a su vez las estadísticas del sistema por Comunidad Autónoma.

GAD: (Gestión de expedientes de Atención a la Dependencia). Aplicativo propio cuyo objetivo es la Gestión de expedientes de Atención a la Dependencia en sus fases de solicitud, cita, valoración, dictamen y reconocimiento de grado, así como la gestión de distintas situaciones de terminación del procedimiento de una solicitud como la resolución sin grado, la caducidad del procedimiento, desistimiento, fallecimiento. Además, tiene automatizado un proceso de envío de la resolución e Informe del Entorno a los Servicios Sociales de las Entidades Locales vía correo electrónico para solicitar una propuesta de programa individual de atención.

PRESTA: (Gestión de prestaciones económicas) Este aplicativo propio se utiliza, en Dependencia, para la tramitación de las prestaciones económicas, la aprobación de las prestaciones económicas y de las prestaciones de servicio y la gestión de la nómina mensual por prestación vinculada a servicio, cuidados en el entorno familiar y asistencia personal. Permite el control de la situación de cada expediente y la gestión del mismo.

ASIGNAPLAZAS, es una aplicación que se utiliza para controlar la asignación de plazas a las residencias propias y concertadas, compuesta por dos bases de datos Access (una para la Dirección Gerencia y otra para las Direcciones Provinciales) que se transmiten información de manera asíncrona.

IASSAD, es una base de datos que gestiona las horas de Servicio de Ayuda a Domicilio.

El Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SISAAD), cuya administración es responsabilidad del IMSERSO, tiene la finalidad principal de permitir la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las Administraciones Públicas, facilitar la realización de estadísticas y

hacer posible la liquidación del nivel mínimo de protección a cargo de la Administración General del Estado (AGE). La introducción de datos en este sistema de información es responsabilidad de las correspondientes CCAA y exige para el cumplimiento de sus fines que éstas mantengan constantemente actualizada, en todos sus extremos, la información que contiene.

Con la finalidad de corregir las deficiencias observadas desde la promulgación de la LAPAD, el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establecía que las CCAA, en el plazo máximo de un año, prorrogable en otros seis meses, adaptarían e incorporarían al SISAAD el contenido fijado en la nueva 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, respecto de los expedientes en tramitación o resueltos a la entrada en vigor del real decreto que mantuvieran la vigencia del derecho a recibir la prestación o servicio reconocido, con la finalidad de completar y mejorar la información existente. Para facilitar la liquidación del nivel mínimo, la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 1050/2013 estableció que "el IMSERSO, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto, pondrá a disposición de las comunidades autónomas un procedimiento que permita la interoperabilidad de sus respectivos sistemas de información con el SISAAD".

Asimismo, el citado Real Decreto estableció la obligación de las CCAA de expedir una certificación en la que se acreditara, fehacientemente, que la información recogida en el SISAAD se corresponde fielmente con los beneficiarios de prestaciones derivadas de la situación de dependencia en el periodo objeto de liquidación, según los modelos que se incluyen en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre.

La CA de Aragón procede a la grabación en la aplicación informática propia (GAD), de la totalidad de gestiones que conlleva la tramitación de los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia, y transfiere esta información al SISAAD, a través de la aplicación GCA2. Ningún expediente se inicia sin ser incorporado a SISAAD.

Solicitada a los responsables de la gestión del sistema de dependencia de la CA su valoración respecto del funcionamiento del SISAAD, emiten una valoración general positiva, pero ponen de manifiesto que dicho sistema no se ajusta a la realidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que la explotación de la información y elaboración de estadísticas se definen a nivel central, el sistema efectúa tratamientos similares de datos a las primeras solicitudes y a las revisiones de grado o de PIA..., entre otros aspectos. Por esta razón la CA de Aragón ha considerado importante el incluir la posibilidad de explotación de datos estadísticos dentro de su propio aplicativo informático, en desarrollo.

Respecto a la asignación del nivel mínimo de protección a las CCAA, el problema no subyace en la documentación a remitir para la comprobación de la dependencia de los solicitantes y en su efectiva prestación reconocida, que es parte de la fórmula de cálculo, sino en su fase 2, en la que una vez determinada la dotación inicial a repartir entre todas las CCAA en base a las variables anteriormente expuestas, la asignación efectiva a la CA viene dada por porcentajes de participación relativos de las prestaciones, prestaciones de servicios y para el total agregado de las CCAA de prestaciones de servicios reconocidas respecto al total de prestaciones.

Este elemento hace que la determinación precisa de la financiación sea de gran complejidad, sobre todo en la parte cuyo resultado final va a depender en gran medida de las actuaciones que en materia de dependencia realicen el resto de las CCAA.

Finalmente, la DA quinta de la LAPAD establece que "la prestación económica vinculada al servicio, la prestación para cuidados en el entorno familiar y la prestación económica de asistencia personalizada, reguladas en esta Ley, quedan integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas. Con tal fin, las entidades y organismos que gestionen dichas prestaciones vendrán obligados a suministrar los datos que, referentes a las que se hubiesen concedido, se establezcan en las normas de desarrollo de esta Ley".

El Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP), creado al amparo del artículo 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y regulado mediante Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, tiene por objeto la inscripción de las prestaciones sociales de contenido económico, destinadas a personas y familias, con cargo a recursos de carácter público. Estando encomendada su gestión y funcionamiento al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Los datos integrados en el citado Registro serán empleados para la formación de un banco automatizado de datos que permita la gestión documental de datos identificativos de las prestaciones sociales públicas y de sus beneficiarios; para controlar el mantenimiento del derecho a las prestaciones y evitar el fraude, mediante el conocimiento coordinado y la cesión de datos entre las entidades y organismos afectados; así como con finalidades de información, mediante el acceso y la consulta de las instituciones, empresas y personas afectadas por el Registro.

Entre las prestaciones económicas incluidas dentro de su ámbito de aplicación se incluyen en la letra o) de su artículo 3, las relativas a la prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y la prestación económica de asistencia personal, abonadas en virtud de la LAPAD. Incluidas con motivo de la modificación introducida por la Disposición Final Primera del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la Ley de Dependencia.

Así, desde el 1 de enero de 2014 (fecha de entrada en vigor del real decreto antes mencionado), las CCAA deberían haber remitido al citado Registro en el momento de su reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción de la prestación, los datos relativos a las citadas prestaciones, o en su defecto, si esta comunicación no pudiera efectuarse en tiempo real por falta de medios informáticos adecuados, dentro de los diez primeros días naturales del mes siguiente al que se produzca el reconocimiento, revalorización, modificación, suspensión o extinción

de la prestación como establece el artículo 6 de la Orden de 9 de enero de 1997, sobre gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

La comunicación al Registro de Prestaciones Sociales Públicas se realiza por el IMSERSO con base a los datos del SISAAD.

Ninguna de estas aplicaciones interoperan entre sí; sin embargo, se han desarrollado sistemas de intercambio de información periódicos entre las distintas aplicaciones:

- El procedimiento actual que permite grabar los datos de PRESTA en GCA2 consiste en que semanalmente, PRESTA exporta un .DBF con los datos de los expedientes de PRESTA que han variado desde la última exportación: resoluciones, fallecidos o archivados.

- Todas las solicitudes de dependencia se incorporan a la vez al sistema de gestión de expedientes de atención a la dependencia (GAD) y, posteriormente, al SISAAD a través de la aplicación GCA2, por tanto, ningún expediente se inicia sin ser incorporado a SISAAD.

El 24 de julio de 2020, la Comunidad Autónoma de Aragón puso en producción el nuevo sistema informático (denominado DPSS). Los responsables del IASS consideran que "el desarrollo de DPSS supone un salto tecnológico muy importante. Crea el expediente electrónico con supresión del formato papel, está integrado con todos los Servicios de Verificación de datos existentes (identidad, catastro, renta, vida laboral, etc.), parametriza todos los elementos normativos, y permite la gestión íntegra de los expedientes y sus revisiones en todas sus fases (incluida la fiscalización por los órganos interventores). Es decir, nos sitúa en disposición de dar cumplimiento a todos los mandatos del procedimiento electrónico previstos en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo, y Ley 1/2021 de Simplificación Administrativa de Aragón. Ello se traduce en una mejora tanto para la ciudadanía, que va a tener que presentar la mínima documentación y va a ver agilizadas sus solicitudes, como para los gestores, que van a conocer en tiempo real cada uno de los actos que integran el expediente, van a reducir los tiempos de tramitación y van a simplificar trámites. Asimismo, se refuerza la garantía jurídica al permitir conocer la trazabilidad de todas las actuaciones y la automatización, sin posibilidad de modificación manual, de un gran número de trámites. Por otra parte, la integración del aplicativo con el punto de interoperabilidad del IMSERSO hace que el dato sea único, cada acto (solicitud, dictamen, valoración, grado, etc.) que se graba en el aplicativo se vuelca en el punto de interoperabilidad, suprimiéndose de forma definitiva la grabación diferenciada en diversos aplicativos".

## **B) Formación de expediente electrónico y número de identificación personal**

En las fiscalizaciones llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas se observó como causa de las deficiencias que se detectaron las debilidades relativas a la identificación de los beneficiarios. A este respecto hay que señalar que la Ley 14/2010 en su art. 2 señala que son titulares del derecho a la protección social en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales todas las personas residentes en el territorio de la CA, cuya "residencia se acreditará mediante la tarjeta social o en su defecto mediante la acreditación del empadronamiento en un municipio de la Región", de manera que se reconoce en el art. 25 el derecho a disponer de la misma, la cual "podrá ser específica del Sistema Público de Servicios Sociales o compatible con la del Sistema Sanitario". Esta tarjeta será "personal e intransferible y en ella figurarán, entre otros datos, la fecha de validez, los datos personales, un código de identificación, el centro y profesional de referencia de su titular". En relación con la misma, la CA manifiesta que no se ha regulado ni implementado ningún sistema de tarjeta social.

Por otra parte, en la disposición adicional centésima cuadragésima primera de la Ley 6/2018, de 3 julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, por la que se crea la Tarjeta Social Universal como un "sistema de información, al objeto de mejorar y coordinar las políticas de protección social impulsadas por las diferentes administraciones públicas". La participación de las Administraciones Públicas en el citado sistema se declara voluntaria, "sin perjuicio de que en todo caso deba transmitirse la información que actualmente conforma el RPSP" antes señalado. El uso previsto en la citada ley estatal del sistema es, entre otros, "la gestión de los datos identificativos de las prestaciones sociales públicas de contenido económico y situaciones subjetivas incluidas en su ámbito de aplicación y de sus beneficiarios, mediante la formación de un banco de datos automatizado", además de la explotación estadística.

En relación con este sistema, en la CA de Aragón, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales realiza una valoración negativa de la creación de la Tarjeta Social Universal efectuada por la disposición adicional centésima cuadragésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Dicha iniciativa presenta unos perfiles que pueden suponer la estigmatización de los usuarios de servicios sociales. Por el contrario, este Instituto considera necesario avanzar en la coordinación de información entre las distintas Administraciones Públicas. En este sentido se ha iniciado la participación en sendos grupos de trabajo, constituidos a iniciativa del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, para facilitar coordinar la información entre las distintas Administraciones Públicas con competencia en materia de Servicios Sociales, así como en el intercambio de información entre el Servicio Público de Empleo (SEPE) y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Estas iniciativas son comparadas por la CA de Aragón al suponer la reconfiguración del concepto de Tarjeta Social.

### **6.2.3. Formación y cualificación profesional**

#### **A) Formación**

El artículo 36 de la LAPAD establece que se atenderá a la formación básica y permanente de los cuidadores que atiendan a las personas en situación de dependencia, promoviendo los poderes públicos los programas y las accio-

nes formativas que sean necesarios, para lo cual “se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales, especialmente con las universidades, sociedades científicas y organizaciones profesionales y sindicales, patronales y del tercer sector.”

Para contribuir a las distintas vías formativas, el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se concreta la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, introdujo una modificación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo<sup>3</sup>, estableciendo el acceso de los cuidadores no profesionales a esta formación. De forma específica, el artículo 5.1.b) y 5.3.c) del citado Real Decreto 395/2007, estableció que los cuidadores no profesionales podrían participar en la formación de oferta y podrán tener prioridad en las acciones formativas.

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

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

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

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

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

La CA de Aragón ha cumplido con los términos establecidos en la Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, que desarrolla las obligaciones que en materia de formación para cuidadores profesionales y no profesionales establecen los artículos 18.4 y 36 de la LAPAD.

Los programas de formación impartidos por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, a los cuidadores del entorno familiar, se estructuran en una formación inicial, que se realizará en el primer año a partir de la resolución por la que se concede la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, y una formación específica, que se desarrollará en función de las necesidades de la persona cuidadora y de la persona en situación de dependencia. Asimismo, se realizará una formación de apoyo y refuerzo a la persona cuidadora. La formación impartida por el IASS consiste en:

- Formación a los cuidadores del entorno familiar: tiene como objetivo ofrecer un espacio de aprendizaje de conocimientos e intercambio de experiencias que favorezca la adquisición de habilidades y estrategias que permitan reforzar la labor de las personas cuidadoras en el domicilio y, con ello, el mantenimiento y desarrollo de los máximos niveles de autonomía de las personas cuidadas. El IASS no expide ningún certificado de asistencia, ni título alguno por participar en estas sesiones formativas

- Programa Cuidarte para familiares de dependientes. Las personas en situación de dependencia precisan ayuda para desarrollar las actividades de la vida diaria. Los cuidadores que prestan esta ayuda pueden presentar problemas de agotamiento físico y/o psíquico, estrés, ansiedad, soledad. Este programa quiere dar respuesta a las necesidades de estas personas promoviendo grupos de apoyo.

- Guías audiovisuales de descarga gratuita, desde la página Web del IASS, que recogen las cuestiones más frecuentes del cuidado de los enfermos dependientes en el entorno familiar.

Desde el 28 de junio de 2018, el servicio de formación para cuidadores se presta mediante un contrato de servicios, con una duración de 18 meses, prorrogable por otros 18 meses con un importe de adjudicación de 1.112 miles

<sup>3</sup> Real Decreto 61/2007, que fue derogado por el 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.

de euros, cofinanciados al 50 % por el Fondo Social Europeo. Se trata de un contrato de servicio dotado de 47.000 horas con las siguientes líneas de actuación:

1. Servicios para la autonomía de las personas.
2. Servicio de formación para personas cuidadoras.
3. Servicio de atención socioterapéutica para cuidadores de personas en situación de dependencia.

## B) Cualificación profesional

En relación con la cualificación profesional, la CA de Aragón ha reconocido la experiencia laboral de las personas que han trabajado en las categorías de cuidador, gerocultor y auxiliares de ayuda a domicilio o asistentes personales a través de dos vías:

- Acreditación de competencias a través del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, habiéndose acreditado ya a más de 5.000 trabajadores

- Procesos de habilitación: (1) Orden CDS/1523/2017, de 26 de septiembre, por la que se regula el procedimiento y se convoca el proceso de habilitación excepcional de profesionales pertenecientes a las categorías de auxiliar de ayuda a domicilio, gerocultor/a y cuidador/a en centros o servicios sociales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón (B.O.A núm. 200, de 18 de octubre) y; (2) ORDEN CDS/1058/2018, de 12 de junio, por la que se regula el procedimiento de habilitación para personas gerocultoras y cuidadoras en centros y servicios sociales, auxiliares de ayuda a domicilio y asistentes personales, en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, se convoca un nuevo proceso y se resuelve la convocatoria aprobada en Orden CDS/1523/2017, de 26 de septiembre (BOA nº 120, de 22/06/2018).

Orden CDS/1058/2018, que incluye un régimen especial para las zonas rurales en su artículo 11, con la siguiente redacción:

1. En los municipios rurales de pequeño tamaño en los términos de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible en el Medio Rural, cuando no dispongan de personas con la acreditación requerida para las categorías mencionadas anteriormente y se acredite, mediante certificado de la Oficina de Empleo correspondiente, la no existencia de demandantes de empleo en la zona con estas características, las personas que no cuenten con la cualificación profesional exigida podrán ser contratadas, hasta que sus puestos puedan ser ocupados por profesionales cualificados o adquieran la cualificación correspondiente. A tal efecto la Comunidad Autónoma de Aragón, en colaboración con las empresas, impulsará las acciones oportunas para promover la acreditación de estos profesionales.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior y en tanto que no se dicte normativa autonómica de desarrollo de lo dispuesto en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el Desarrollo Sostenible en el Medio Rural, se entenderá aplicable a los municipios calificados por esta norma como municipios rurales de pequeño tamaño al poseer una población inferior a 5.000 habitantes.

## 6.3. FINANCIACIÓN DEL SISTEMA

### 6.3.1. Antecedentes

En las actuaciones del Tribunal de Cuentas en el informe Núm. 1035 se puso de manifiesto el que "todas las CCAA cumplieron la obligación legal, establecida en el artículo 32<sup>4</sup> de la Ley de dependencia" en materia de financiación del sistema de dependencia, pero se observaron determinadas carencias como fueron:

- Carecer "de sistemas de contabilidad analítica aplicable a los gastos de dependencia y, en su gran mayoría, tampoco han dispuesto los instrumentos contables necesarios para efectuar el seguimiento contable de estos gastos, que deben tener la consideración de financiación afectada", de manera que "la información facilitada por las CCAA al Tribunal de Cuentas sobre el coste total derivado de la aplicación de la Ley de dependencia se basa en gran medida en meras aproximaciones basadas en criterios de imputación a la dependencia de porcentajes de participación en el total de los gastos en servicios sociales calculados de forma estimativa".

- Además se señalaba que si bien "la totalidad de las CCAA tienen en cuenta la capacidad económica de las personas dependientes a efectos de la determinación de la cuantía de su participación en el coste de las prestaciones", sin embargo, "este Tribunal ha podido constatar que existe una gran disparidad entre las CCAA en cuanto a

<sup>4</sup> Artículo 32. Financiación del Sistema por las Administraciones Públicas.

1. La financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos.

2. La Administración General del Estado asumirá íntegramente el coste derivado de lo previsto en el artículo 9.

Artículo 9. Participación de la Administración General del Estado.

1. El Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.

2. La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.

la valoración de la capacidad económica de los beneficiarios, que la Ley de dependencia prevé que se determine teniendo en cuenta tanto la renta como el patrimonio, lo que no ocurre actualmente en todas las CCAA”.

- Además, se señaló que “la mayor parte de las CCAA no han cuantificado la totalidad de las aportaciones de los beneficiarios en concepto de aportación al coste de los servicios que reciben. En algunos casos incluso han puesto de manifiesto la imposibilidad de cuantificar los ingresos en la respectiva hacienda autonómica de aquellos copagos que la hacienda autonómica recauda directamente”<sup>5</sup>.

Estas consideraciones motivaron las recomendaciones 5 y 6 del Informe Núm. 1.035.

En este apartado se va a realizar un estudio conjunto de las distintas fuentes de financiación de la atención a la dependencia, tanto públicas como privadas, previstas en la LAPAD, junto con una valoración del sistema establecido y su sostenibilidad, así como las implicaciones que dicho sistema de financiación de un servicio social esencial como es el derecho subjetivo implantado tiene respecto del régimen general previsto para la determinación de los recursos del sistema de financiación de las CCAA de régimen común.

### **6.3.2. Aportación de cada Administración**

El artículo 32.1 de la LAPAD establece que el coste de la atención a la dependencia debe recaer en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas: “La financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos”.

La ley establece en su artículo 7 tres niveles de protección y la correspondiente obligación de financiar dichos niveles con los recursos presupuestarios adecuados tanto por parte de la AGE como por las CCAA.

- un nivel de protección mínimo establecido y financiado por la AGE;

Regulado en el artículo 9 de la LAPAD<sup>6</sup> y desarrollado en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Este nivel mínimo de protección deberá ser igualado por las CCAA en virtud de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 32.3, que dispone que “la aportación de la Comunidad Autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado como consecuencia de lo previsto en este apartado (nivel de protección acordado) y en el anterior (nivel de protección mínimo)”.

- un nivel de protección acordado a través de los distintos convenios de colaboración interadministrativa y financiado entre la AGE y las CCAA.

Este nivel de protección acordado, configurado como una aportación adicional de la AGE a las CCAA, no necesariamente dirigido a complementar el nivel mínimo, estuvo dotado presupuestariamente desde 2007 hasta 2011 siendo suspendida su aplicación por la DA cuadragésima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, y, posteriormente, en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, incluida la DA centésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (presupuestos en vigor durante los ejercicios 2018, 2019 y 2020). Suspensión que no ha sido prorrogada en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de marzo de 2021 se ha acordado la propuesta de distribución territorial entre las comunidades autónomas de este nivel acordado.

- un tercer nivel adicional de protección que puede establecer cada CA con cargo a sus presupuestos, para el cual podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuada (art. 12).

### **A) Nivel de protección mínimo a cargo de la Administración General del Estado**

Regulado en el artículo 9 de la LAPAD, que establece:

“1. El Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.

2. La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32”.

<sup>5</sup> Conclusiones 7, 12, 13 y 14 del Informe 1.035.

<sup>6</sup> Artículo 9. Participación de la Administración General del Estado.

1. El Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.

2. La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó el nivel mínimo de protección en dos aspectos importantes: por una parte, introduce en el artículo 9.1 de la LAPAD un nuevo concepto, denominado "prestación reconocida", que se añade a los anteriores de número de beneficiarios y de grado de dependencia; por otra parte, reduce las cuantías del nivel mínimo de protección en un 13%, respecto de las fijadas en el anexo del Real Decreto 569/2011.

El Real Decreto 1050/2013 establece que la asignación financiera del nivel mínimo de protección a cada comunidad autónoma se efectúa mensualmente considerando tres variables: el número de beneficiarios, el grado de dependencia, así como el número y tipo de prestaciones. La aplicación conjunta de las tres variables se realiza conforme a unos criterios fijados, entre ellos la consideración de que cada beneficiario ha sido únicamente receptor de una prestación y que a los efectos de la asignación del nivel mínimo de protección, todas las prestaciones del SAAD tienen la consideración de servicios, con excepción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que es una prestación económica.

Para la cuantificación de los importes a satisfacer por la AGE, se estableció la continuidad de los previstos en la disposición transitoria undécima, apartado 2, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, los cuales han permanecido invariables hasta la actualización llevada a cabo por el Real Decreto 1082/2017, de 29 diciembre, que determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, aplicable a partir de 1 de enero de 2018:

Financiación del nivel mínimo (euros/mes)			
Años	GRADO III	GRADO II	GRADO I
2014 - 2017	177,86	82,84	44,33
2018 - 2020	190,13	84,49	47,38
2021	235,00	94,00	60,00

Las aportaciones realizadas por la AGE a la CA de Aragón por el nivel mínimo han sido las siguientes:

Nivel mínimo de protección a cargo de la AGE (IMSERSO) (en miles de euros)						
2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
28.291	31.285	31.009	32.455	36.440	39.607	199.087
Fuente: Certificaciones anuales justificativas de la actividad realizada emitidas por el IASS						

La Administración General del Estado efectúa mensualmente la liquidación del nivel mínimo de protección a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los certificados mensuales expedidos, con anterioridad al día 25 de cada mes, por la persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma responsable de la gestión de la atención de la dependencia (en Aragón, el Gerente del IASS). Estas certificaciones, por tanto, constituyen un elemento central en la financiación del SAAD, y vienen reguladas en el artículo 6 de la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

El procedimiento de emisión de la certificación de nivel mínimo es el siguiente:

- Antes del día 28 de cada mes, se recibe en el SISAAD, en la página de Aragón, certificados mensuales del mes anterior, tablas, certificado agregado, incorporaciones y traslados.

- El certificado agregado se separa por provincias y se les remite para su depuración (altas expedientes, bajas expedientes, altas reconocimiento situación de dependencia, bajas reconocimiento situación de dependencia, altas resoluciones reconocida prestación, baja resoluciones reconocida prestación, revisiones de grado, revisiones de prestación económica).

- Después los traslados, si son a otras CCAA o desde otras CCAA a Aragón.

- Cada Dirección Provincial depura su listado y cumplimenta un certificado con los datos firmado por el director provincial, remitiéndolo a la Gerencia del Instituto.

- Con estos certificados se elabora el certificado de la CA de Aragón que comprende los de las tres provincias, firmado por el Gerente. Este certificado debe de expedirse antes del día 15 de cada mes con los datos incorporados en el sistema SISAAD antes del día 25 del mes referida a los datos del mes anterior, en la que constarán las altas y bajas de las solicitudes, las resoluciones de reconocimiento de la situación de la dependencia, las resoluciones de reconocimiento de las prestaciones y efectividad del derecho, así como las modificaciones relativas a las revisiones de grado y la prestación reconocida y los traslados (Modelo Anexo III).

- Recibida la certificación mencionada, el IMSERSO procede a liquidar la cantidad correspondiente teniendo en cuenta los requisitos y criterios establecidos en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 1050/2013.

- Las liquidaciones mensuales de nivel mínimo de protección ya practicadas podrán ser objeto de regularización por el IMSERSO, como consecuencia de la existencia de errores materiales o de variaciones en la información que sirvió de base para el cálculo de estas.

Anualmente y antes del 30 de abril del ejercicio siguiente al que se refiera, la persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia (en el caso de Aragón, el Director Gerente del IASS), expedirá una certificación con el visto bueno y conforme del responsable

de la Intervención de la Comunidad Autónoma para los datos económicos y presupuestarios (art. 6.2 de la Orden SSI/2371/2013).

La evolución del gasto certificado asociado a la dependencia desde el ejercicio 2014 al 2019 ha sido la siguiente:

Gasto certificado (miles de euros)	Ejercicio					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Prestaciones de servicio</b>	<b>124.567</b>	<b>121.727</b>	<b>135.387</b>	<b>148.928</b>	<b>159.673</b>	<b>164.644</b>
<b>Prestaciones económicas</b>	<b>59.853</b>	<b>66.870</b>	<b>64.546</b>	<b>59.917</b>	<b>62.085</b>	<b>65.402</b>
P.E. vinculada al servicio	26.547	23.552	28.432	26.805	28.563	29.678
P.E. cuidados entorno familiar	33.306	43.318	36.114	33.112	33.523	35.724
<b>TOTAL GASTO CERTIFICADO</b>	<b>184.420</b>	<b>188.597</b>	<b>199.933</b>	<b>208.846</b>	<b>221.758</b>	<b>230.046</b>

Para verificar el procedimiento de certificación mensual se han realizado las siguientes comprobaciones:

- El importe total de los certificados anuales de los años 2014-2019 se corresponden con los ingresos recibidos de la AGE en concepto de financiación del nivel mínimo de protección de la dependencia.

- El importe total de las certificaciones mensuales del año 2018, coinciden con el importe total del certificado anual del IMSERSO del año 2018 y su financiación se ha recibido en tiempo y forma en la CA de Aragón.

- Se ha comprobado que el importe de la nómina del nivel mínimo de diciembre de 2018 correspondiente al total de las personas dependientes en sus diferentes grados, servicios y prestaciones se corresponde con el importe certificado de financiación de nivel mínimo de la AGE.

- Se ha comprobado que no existe un control de la financiación afectada.

Los ingresos recibidos en la Comunidad Autónoma de Aragón por el nivel mínimo de protección de la Dependencia están contabilizados en el presupuesto de ingresos de Administración de la CA de Aragón en la partida I/421001/35011 (Plan de acción a favor de las personas en situación de dependencia con el fondo financiador 35011). Sin embargo, estos ingresos se transfieren al IASS con el fondo financiador (91002) que los contabiliza en su contabilidad con el 91003 (fondo financiador incondicional).

### **B) Nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las CCAA a través de los convenios previstos en el artículo 10 de la LAPAD**

Este artículo está suspendido desde el ejercicio 2012, volviendo a estar vigente en el ejercicio 2021.

### **C) Nivel adicional de protección fijado por las comunidades autónomas para la financiación del SAAD.**

Según las certificaciones anuales, la financiación del SAAD asumida por la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido la siguiente:

Financiación de los gastos certificados asociados al SAAD (miles de euros)						
Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gastos	184.420	188.597	199.501	208.846	221.758	230.046
Ingresos	-39.166	-42.222	-42.156	-43.455	-47.592	-50.655
Aportación de la AGE	-28.291	-31.285	-31.009	-32.455	-36.440	-39.607
Copago de los beneficiarios	-10.876	-10.937	-11.146	-11.000	-11.151	-11.048
Financiación Aragón	145.254	146.375	157.345	165.390	174.167	179.391

La financiación pública del SAAD en Aragón determina que la CA ha cumplido con la financiación requerida en el art. 32 de la LAPAD, como se muestra en el siguiente cuadro:

Ejercicio	Total gasto dependencia	Aportación AGE		Aportación CA		Aportación beneficiarios	
		Importe	%	Importe	%	Importe	%
2014	184.420	28.291	15 %	145.253	79 %	10.876	6 %
2015	188.597	31.285	17 %	146.375	78 %	10.937	6 %
2016	199.501	31.009	16 %	157.345	79 %	11.146	6 %
2017	208.846	32.455	16 %	165.390	79 %	11.000	5 %
2018	221.758	36.440	16 %	174.167	79 %	11.151	5 %
2019	230.046	39.607	17 %	179.391	78 %	11.048	5 %

En la CA de Aragón no existe un programa presupuestario específico la dependencia. Todo el gasto del Instituto Aragonés de Servicios Sociales se imputa al programa presupuestario 3132, Gestión y Desarrollo Servicios Sociales.

Asimismo la ausencia de una contabilidad analítica 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-financiera implantado, no afectando esta situación al gasto en prestaciones económicas en las que la información presupuestaria es directa.

El gasto certificado al SAAD corresponde a las obligaciones reconocidas en dependencia menos los importes correspondientes a las personas que no son beneficiarias y que están en residencias y centros que, según el IASS suponen un importe residual. En el capítulo 1, Gastos de personal, sólo se certifican las nóminas del personal de las residencias del IASS, sin incluir el personal de la gestión de la dependencia, tanto de las direcciones provinciales como de la Gerencia.

Pese a que el SAAD está configurado como un subsistema dentro del Sistema Público de Servicios Sociales, los cálculos efectuados y desglosados por la administración en sus certificaciones se ajustan significativamente a la realidad del gasto incurrido. No obstante, siguen persistiendo limitaciones, como la falta de imputación de gastos de inversión y la ausencia de una contabilidad analítica. Finalmente, hay que destacar que el cálculo del importe neto de la participación de la CA en los gastos de dependencia se realiza trayendo tanto la aportación de la AGE como la de los beneficiarios, con las limitaciones que de este último importe se señalan en el siguiente apartado.

### **6.3.3. Aportación de los beneficiarios**

La participación de los ciudadanos en el coste de las prestaciones se regula en el artículo 33 de la LAPD, estableciendo que los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las prestaciones según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal. También se tendrá en cuenta la capacidad económica del beneficiario para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas. Para dar cumplimiento a este mandato de la LAPAD, el Consejo Territorial aprobó los criterios en su acuerdo de 10 de julio de 2012, con el objeto de establecer unos criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica en las prestaciones del Sistema, dando posibilidad a las comunidades autónomas de establecer una mayor participación de los beneficiarios en el sistema.

La CA de Aragón incorporó estos criterios de participación en la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, modificada por sucesivas ordenes, en varios apartados.

En el análisis de los criterios de participación de los beneficiarios establecidos en el Acuerdo del 10 de julio de 2012 y la Orden de 24 de julio de 2013 de la CA de Aragón, se observan estas diferencias:

- Servicio de ayuda a domicilio: el Acuerdo determina un coste mínimo del servicio de 20 euros, mientras que la Orden del IASS establece que si las horas determinadas en el PIA, son las mínimas que las establecidas en el grado, la participación del beneficiario es de 0 euros.

- Servicio de teleasistencia: la Orden, modificada en su artículo 30 apartado 3 por la Orden CDS/960/2017, de 26 de junio, establece que la teleasistencia fija está exenta de participación económica del beneficiario en el coste del servicio.

- Servicio de autonomía personal: No está regulado en el Acuerdo y en la Orden se considera un servicio esencial y gratuito para el beneficiario.

La determinación de la participación económica del usuario en el coste del servicio es calculada por la Dirección Provincial correspondiente con carácter previo a la asignación de plaza tomando como referencia los datos aportados en la Declaración Responsable, siendo obligatorio por parte de los beneficiarios comunicar la modificación de sus condiciones económicas.

De acuerdo a la Orden CDS/533/2016, de 25 de mayo, por la que se modifica la Orden de 16 de abril de 2015, del Departamento de sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regula el régimen de acceso y adjudicación de plazas de servicio de estancia diurna asistencial, estancia diurna y alojamiento, ofertados por el Gobierno de Aragón, la personas mayores a las que se asigne una plaza en centros incluidos en la Red de Centros y Servicios Sociales de Aragón, ajustarán su participación en la financiación del coste de los servicios al 80% de sus ingresos, calculados sobre la renta per cápita en el caso de los servicios residenciales, y al 25% en el caso de los servicios de estancias diurnas, garantizando los importes mínimos mensuales en concepto de gastos personales, sin que en ningún caso esta participación suponga más del 90% del coste de referencia del servicio, conforme a lo previsto en la Resolución de 1 de febrero de 2013, de la Dirección Gerencia del IASS, sobre liquidación de estancias de plazas para personas mayores en centros residenciales propios y concertados.

En este sentido, la Instrucción 3/2016, de 14 de junio de 2016, del Director Gerente del IASS, relativa a la modificación de la capacidad económica de las personas beneficiarias y su participación en el coste de los servicios incluidos en la red de centros y servicios de Aragón, establece que la aportación de los beneficiarios en las plazas de alojamiento para personas mayores es del 80% (75% en discapacitados) de los ingresos calculados sobre la renta per cápita, sin que dicho importe supere, en ningún caso el coste de la plaza. En ningún caso esta participación supondrá más del 90% del coste de referencia del servicio, excepto si la persona beneficiaria fuera titular de alguna prestación de análoga naturaleza y finalidad, que entonces podría llegar al 100% del coste de referencia. En las plazas de servicios de estancias diurnas y nocturnas para mayores es del 25% (0 en discapacitados), sin que dicho importe supere el 90% del indicador de referencia.

El cobro de los servicios a los beneficiarios se lleva a cabo por el centro que presta los servicios:

- En la gestión directa, los centros públicos ingresan la aportación de los beneficiarios en cuentas del IASS. En estos centros puede haber personas no dependientes, pero con carácter residual, por lo que no se aplican criterios de imputación de gastos a dependencia.

Estos son los únicos copagos que tiene reflejo en el sistema de información contable del IASS, y cuya evolución ha sido la siguiente:

Copago de los beneficiarios del SAAD registrados en contabilidad					
2014	2015	2016	2017	2018	2019
10.876	10.937	11.146	11.000	11.151	11.048

Siendo su detalle en el ejercicio 2018 por tipos de centro y estancia:

Detalle de ingresos por estancia en 2018 (miles de euros)	Centros de mayores		Centros de discapacitados		Total
	Residencias	Estancias diurnas	Residencias	Estancias diurnas	
Ingresos por copago	9.240	228	1.673	10	11.151

- En la gestión indirecta, se conciertan plazas en centros privados, utilizando la técnica de contratación mediante acuerdo marco. Los ingresos de los beneficiarios los controla el propio centro y el IASS sólo les abona en concepto de diferencia, por lo que contablemente no se puede conocer el importe en concepto de copago de estos beneficiarios.

Ni en la contabilidad del IASS ni en el SAAD se registran los copagos realizados por parte de usuarios de plazas en centros concertados mediante acuerdos marco, ni plazas subvencionadas y gestionadas por Entidades Locales y otras entidades sin ánimo de lucro, al tener la configuración de un menor gasto, sin que exista por tanto ingreso en la contabilidad de la Administración regional. Lo mismo sucede respecto del SAD gestionado por Entidades Locales.

- Los servicios llevados a cabo mediante colaboración con los entes locales son:

Refuerzo al Centro de Servicios Sociales con trabajador/a social para, entre otras funciones, realizar información, asesoramiento, apoyo en la tramitación de solicitudes, elaboración de la propuesta de PIA y seguimiento en el domicilio de personas en situación de dependencia. Anualmente se firma convenio de colaboración con las siguientes entidades locales: a) Con todas las comarcas de la CA de Aragón, b) Ayuntamientos de más de veinte mil habitantes que forman parte de una comarca: Huesca, Calatayud y Teruel y c) Entidades locales no comarcalizadas.

En el ejercicio 2018, las aportaciones económicas se realizan con cargo al subconcepto 460059, planes y programas, por importe de 2.498 miles de euros.

Teleasistencia básica, que consiste en facilitar asistencia a las personas beneficiarias de forma ininterrumpida, mediante el uso de la tecnología de la información y de la comunicación, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, de inseguridad, soledad y aislamiento. Se lleva a cabo a través de la instalación de un terminal en la vivienda de la persona beneficiaria, titular de la línea, conectado mediante la línea telefónica (fija o móvil) a una central receptora con la que se comunica en caso de urgencia, mediante la activación de un pulsador. Las comarcas de la Jacetania, Alto Gallego, Sobrarbe, La Ribagorza, La Hoya de Huesca, Somontano de Barbastro, Cinca Medio, La Litera, Los Monegros, Bajo Cinca, Ayuntamiento de Teruel, Ayuntamiento de Zaragoza y las Diputaciones Provinciales de Teruel y Zaragoza gestionan este servicio de teleasistencia de naturaleza esencial para personas en situación de dependencia.

En el ejercicio 2018, financiaron un total de 4.745 terminales con un coste de 818 miles de euros, en el subconcepto 460095, teleasistencia.

El Servicio de Ayuda a Domicilio se lleva a cabo mediante un sistema de colaboración entre el Departamento de Sanidad, Servicios Sociales y Familia, a través del IASS y las entidades locales del territorio de la CA, que son titulares de este tipo de servicios, mediante la suscripción de convenios o acuerdos de encomienda de gestión, articulado en el Decreto 154/2014, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón, modificado por el Decreto 182/2016, de 13 de diciembre, por el que se autoriza la encomienda de gestión de la CA a las entidades locales que se adhieran para la atención de personas en situación de dependencia en el servicio de ayuda a domicilio.

En el ejercicio 2018, se contemplaron en los respectivos convenios un total de 741.239 horas de atención con un coste de 12.750 euros, 14 trabajadores sociales y 11 auxiliares administrativos para la gestión de este servicio. La aportación económica del IASS, se realiza con cargo a la aplicación económica G/3132/460083/91002, ayuda a domicilio para personas dependientes.

Respecto a la participación de los beneficiarios en todos estos servicios prestados por las entidades locales no se puede determinar por no disponer el sistema de la información necesaria.

## 6.4. CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA

### 6.4.1. Antecedentes

En el anterior apartado se ha verificado que el cumplimiento de las obligaciones legales de aportar fondos para el adecuado desempeño del SISAAD a cargo de las distintas administraciones pasa necesariamente por cuantificar el gasto de la dependencia en cada ámbito territorial, de manera que la financiación a cargo de la AGE tiene el ca-

rácter de finalista, y por tanto, se establece la necesidad de justificar el gasto correspondiente con los procedimientos contables y presupuestarios adecuados, por parte de quien tiene la competencia en la gestión, es decir, las CCAA.

En el informe Núm. 1035 del Tribunal de Cuentas se señaló que "las CCAA carecen de sistemas de contabilidad analítica aplicable a los gastos de dependencia y, en su gran mayoría tampoco han dispuesto los instrumentos contables necesarios para efectuar el seguimiento contable de estos gastos, que deben tener la consideración de financiación afectada, lo que les impide certificar con exactitud el importe total de los recursos destinados a la dependencia". Además, se indicó que "en la mayor parte de los casos, la información facilitada por las CCAA al Tribunal de Cuentas sobre el coste total derivado de la aplicación de la Ley de dependencia se basa en gran medida en meras aproximaciones basadas en criterios de imputación a la dependencia de porcentajes de participación en el total de los gastos en servicios sociales calculados de forma estimativa", concluyéndose que "Con la finalidad de corregir esta situación, el citado Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, establece la obligación de cada Comunidad Autónoma de acreditar, mediante una certificación anual, su aportación para la financiación del SAAD".

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

Así, con objeto de poner de manifiesto discrepancias existentes entre las distintas bases de datos, se procedió a analizar los datos de los expedientes de aquellos beneficiarios que encontrándose en situación de "baja INE" en el SISAAD, no habían sido dados de baja por parte de las CCAA. Se observó la existencia de 46.026 expedientes, que encontrándose en situación de "baja INE", como consecuencia de los cruces de datos realizados por el IMSERSO tanto con la Dirección General de Registros y Notariado (Ministerio de Justicia) como del INE, en materia de defunciones, continuaban encontrándose de alta en las bases de datos de las CCAA.

Aunque esta circunstancia no provoca una repercusión económica en el cálculo y liquidación del nivel mínimo de protección a financiar por el IMSERSO, sí constituye un incumplimiento de la obligación de las CCAA de mantener actualizada la información del SISAAD

En particular, en la Comunidad Autónoma de Aragón únicamente se detectó un expediente en situación de baja INE en SISAAD, activo en la base de datos de la Comunidad Autónoma.

En este apartado, se analizan separadamente el establecimiento de los instrumentos adecuados de control, verificando el control contable de todo gasto destinado a la atención de la dependencia, si están o no integrados en programas o aplicaciones específicas y diferenciadas de los restantes gastos, y los medios de acreditación, junto con el control administrativo de las prestaciones, y su revisión en vía administrativa y jurisdiccional.

#### 6.4.2. Control presupuestario y contable

La comunidad autónoma de Aragón no dispone de programas presupuestarios que recojan en exclusiva los gastos relacionados con el SISAAD, sino que se encuadran dentro de los destinados a las atenciones de los servicios sociales establecidos en el programa presupuestario 313.2, Gestión y desarrollo Servicios Sociales, que engloba la totalidad de la actividad del organismo autónomo Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), por lo que en la Cuenta General del IASS no aparece de forma diferenciada el gasto asociado a la dependencia del resto de los servicios sociales prestados.

Asimismo, la ausencia de una contabilidad analítica produce limitaciones tanto en 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, dada la consideración que tiene la financiación estatal como finalista.

Existe información por centros de coste, pero plantea el problema de que es por "residencias" por lo que el gasto puede tener aspectos de dependencia y de otros conceptos.

El siguiente cuadro muestra las obligaciones reconocidas netas en el ejercicio 2018 del programa presupuestario 313.2, Gestión y desarrollos servicios sociales, que recoge toda la actividad el IASS y la proporción de estos gastos que corresponden a la dependencia según las certificaciones emitidas a la Administración General del Estado (ver apartado 5.3.3.A del informe).

Capítulo	Ejercicio 2018			Ejercicio 2019		
	Obligaciones reconocidas IASS	Gasto certificado dependencia	% gasto dependencia sobre ORN del IASS	Obligaciones reconocidas IASS	Gasto certificado dependencia	% gasto dependencia sobre ORN del IASS
Capítulo 1	81.409	47.632	58 %	85.222	50.189	59 %
Capítulo 2	110.975	89.942	81 %	117.786	91.311	77 %
Capítulo 3	11	-	-	26	-	-
Capítulo 4	157.638	84.034	53 %	164.776	88.179	53 %
Capítulo 5	3.728	-	-	3.006	-	-
Capítulo 6	3.341	150	4 %	-	6	-
TOTAL	357.102	221.758	63 %	370.816	230.046	62 %

La certificación anual prevista en el artículo 6 de la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, relativa a los ejercicios 2018 y 2019, ha sido la siguiente:

Detalle del gasto en dependencia				
Tipo de gasto	Programas/Subprogramas presupuestario denominación	Clasificación económica presupuestaria	Ejercicio 2018	Ejercicio 2019
1. Para la atención directa o prestada a través de otras administraciones Públicas y Entidades colaboradoras mediante los servicios del catálogo de la Ley 39/2006, con imputación a los capítulos I, II, IV y VII del presupuesto de gastos	Centros residenciales propios de personas mayores. Centros residenciales propios de personas con discapacidad. Centros de día propios. Acuerdo marco para personas mayores y convenios. Acuerdo marco centros Centros de día ajenos. Convenios y encomiendas con Entidades Locales. Convenios y subvenciones para el mantenimiento de actividades	Capítulo I: Gastos de personal	47.632	50.189
		Capítulo II: Gastos corrientes en bienes y servicios	89.942	91.311
		Capítulo IV: Transferencias corrientes	21.949	23.137
		Capítulo VII: Transferencias de capital	150	6
		<b>1. TOTAL PRESTACIONES DE SERVICIO</b>		<b>159.673</b>
2. Para la atención mediante las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, detallando la aplicación presupuestaria como mínimo a nivel de concepto	Prestaciones económicas vinculada 158. 20 DE SEPTIEMBRE DE 2021 as al servicio G/3132/480271/91002		28.563	29.678
	Asistente Personal /00/00/000/000		-	-
	Cuidados en el entorno familiar G/3132/480271/91002		33.523	35.724
	<b>2. TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>		<b>62.085</b>	<b>65.402</b>
<b>3. TOTAL GASTO EN SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>			<b>221.758</b>	<b>230.046</b>

Certificaciones de gasto que incluyen lo siguiente:

- Capítulo 1.- El gasto certificado de dependencia está identificado por centros, constatándose que la diferencia no certificada se corresponde con los gastos de personal correspondiente a los Servicios Centrales.

- Capítulo 2.- El gasto certificado coincide con el recogido en las aplicaciones presupuestarias 227.008, Gestión Centros Asistenciales Propios y 263.000, Acción Concertada en Servicios Sociales. Los precios de las plazas concertadas son regulados mediante Orden del departamento de Ciudadanía y Derechos sociales.

La Orden CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón, dictada en desarrollo de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, se ocupa de la financiación de los costes de la acción concertada. En estos costes deberán tenerse en cuenta todos los gastos que debe soportar la entidad social que realiza la actividad concertada, entre los que se encuentran los costes variables, fijos y permanentes, siempre que no proporcionen beneficio para sus miembros, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 28 de enero de 2016, Sala Quinta, asunto C-50/14)

Mediante Orden CDS/515/2018, de 7 de marzo, se establecieron los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada. Dicha Orden fue a su vez modificada por la Orden CDS/1389/2019, de 4 octubre, en la que se actualizaron los precios teniendo en cuenta el aumento de costes de las plazas de acción concertada, teniendo en cuenta, como principal motivación, las sucesivas revisiones del Salario Mínimo Interprofesional, la variación del Índice de Precios al Consumo y su traslación a los Convenios Colectivos de aplicación en los diferentes sectores implicados suponen un importante incremento del coste de los servicios que no ha tenido un reflejo adecuado en los precios.

La Orden CDS/211/2020, de 28 de febrero, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada, deroga la Orden CDS/515/2018, de 7 de marzo, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada; así como el artículo 1 de la Orden CDS/1389/2019, de 4 de octubre, que modifica la anterior.

- Capítulo 4.- El gasto certificado en el apartado «Prestaciones económicas a beneficiarios», coincide con el recogido en la aplicación presupuestaria 480.271, Prestaciones económicas de la Dependencia, que recoge tanto las prestaciones económicas vinculadas al servicio como a los cuidados en el entorno familiar.

La actualización de la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección para el año 2018 se aprobó por RD 1082/2017, de 29 de diciembre (BOE 30/12/2017), con entrada en vigor el primer día del mes siguiente al de su publicación (enero 2018). La disposición adicional centésima vigésima novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de PGE, determina los nuevos importes a partir del 1 de enero del 2021, con entrada en vigor desde el primer día del mes siguiente al de su publicación, siendo la evolución de las cuantías máximas y mínimas de las prestaciones del sistema aragonés de atención a la dependencia las siguientes:

Grado	Prestaciones económicas máximas			Prestaciones económicas mínimas		
	Cuidados en el entorno familiar	Vinculada al servicio	Asistente	Cuidados en el entorno familiar	Vinculada al servicio	Asistente
Desde 2014						
Grado III	387,64	715,07	715,07	177,86	177,86	177,86
Grado II	268,79	426,12	426,12	82,84	82,84	82,84
Grado I	153,00	300,00	300,00	44,33	44,33	44,33
Actualización 2018						
Grado III	387,64	715,07	715,07	190,13	190,13	190,13
Grado II	268,79	426,12	426,12	84,49	84,49	84,49
Grado I	153,00	300,00	300,00	47,38	47,38	47,38
Desde 2021						
Grado III	387,64	715,07	715,07	235,00	235,00	235,00
Grado II	268,79	426,12	426,12	94,00	94,00	94,00
Grado I	153,00	300,00	300,00	60,00	60,00	60,00
Importes mensuales en euros						

Tomando en consideración los importes anteriores, la cuantía de las prestaciones económicas se calcula en función del grado de dependencia, el coste del servicio y la capacidad económica de la persona beneficiaria.

El gasto del capítulo 4 certificado por prestaciones de servicio se incorporan las transferencias realizadas a las entidades locales en materia de dependencia.

La ausencia de una contabilidad analítica conlleva que, en la determinación de la certificación del gasto de dependencia, se deban adoptar por la CA criterios de imputación del gasto por servicios y por beneficiarios, al no poder extraerse directamente del sistema de información contable. Esta limitación no afecta al gasto en prestaciones económicas, en las que la información presupuestaria es directa al existir partidas presupuestarias específicas.

El detalle de los gastos imputados a la dependencia en el ejercicio 2018 ha sido el siguiente:

Detalle de los gastos imputados a la dependencia – Ejercicio 2018 (miles euros)	
Servicio o prestación	Importe
Atención residencial mayores	38.011
Atención residencial discapacidad	45.995
Centro día mayores	2.595
Centro día discapacidad	2.845
Acceso a productos de apoyo	250
Promoción autonomía personal	2.281
Programa de acción personal	18.785
Promoción de acción tutelar	1.279
Gastos de gestión de personal	47.632
<b>TOTAL SERVICIOS</b>	<b>159.673</b>
Prestaciones económicas vinculadas al servicio	28.563
Prestaciones económicas cuidados entorno familiar	33.522
<b>TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>	<b>62.085</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>221.758</b>
Fuente: Datos suministrados por el IASS	

### 6.4.3. Control administrativo de las prestaciones

#### A) Control en relación con la veracidad de la información del sistema y depuración de posibles errores, especialmente en los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones.

En materia de dependencia, se dispone de tres aplicaciones informáticas con sus respectivas bases de datos, que no están interconectadas entre sí:

**GAD.** Gestión de Atención a Dependencia,

**PRESTA.** Se trata de una aplicación utilizada para todas las prestaciones del IASS, las cuales se distribuyen por módulos, siendo el número 7 el específico de la dependencia.

**SISAAD.** Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Todos los datos de las bases anteriores se tienen que introducir de forma manual en todas las aplicaciones por las personas con competencias en esta materia.

En base a este procedimiento, se constata que no hay un mecanismo por el que los datos se vuelquen de forma automática en todas las bases de datos de gestión de estas ayudas, o cualesquiera otras, siendo necesario que se introduzcan de forma manual en diferentes momentos y por diferentes personas y en distintas bases de datos, lo que supone un elevado riesgo en la gestión de este tipo de prestaciones.

Para el control de los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones de dependencia y, en particular, el control de vivencia, el IASS utiliza los siguientes medios:

- Mensualmente, recibe del IMSERSO, un listado de aquellas personas que están de alta en el sistema de dependencia (SISAAD) y que han fallecido. Estos datos son obtenidos a través de un cruce que realiza el IMSERSO con el Instituto Nacional de Estadística (INE). No es un cruce inmediato, lo que determina que pueda transcurrir más de un mes desde la fecha del fallecimiento hasta el momento en que el IASS es conocedor del hecho. La información proporcionada por este medio se cruza con las bases de datos propias del IASS.

- Por otra parte, se analiza por parte del IASS, la información proveniente de la Tarjeta Sanitaria.

- Desde el IASS se tiene acceso a la base de datos de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS). Esta herramienta se utiliza para confirmar todos los datos obtenidos, en cuanto al alta, modificación o baja de cualquier expediente, antes de tramitar cualquier prestación o servicio.

Toda la información recibida y gestionada por el IASS se incorpora en una aplicación propia denominada Servicio de Información de Servicios Sociales (SISS). Se trata de una aplicación web al servicio de las Direcciones Provinciales. Éstas cruzan los datos con todas las bases de datos y son éstas las que deciden si se modifica o da de baja el expediente del beneficiario.

Aunque las prestaciones y las nóminas se abonan a final de mes, con independencia de la fecha de baja de la prestación, el posible retraso en la introducción de los datos por tardanza en recibir la información podría determinar un incremento de los reintegros por prestaciones indebidamente percibidas. La posibilidad de suscribir un convenio con el Registro Civil (entre otros medios) podría suponer que las bajas por fallecimiento fueran notificadas de forma inmediata, lo que representaría una mayor eficiencia en la gestión de estas.

A partir de la muestra de expedientes revisados en la visita realizada a los servicios centrales del IASS, se elaboró una relación de aquellos usuarios que habían fallecido, de acuerdo con la información recogida en sus expedientes personales. Al objeto de analizar y comprobar el procedimiento llevado a cabo por el IASS, en cuanto a baja del expediente, último mes en el que se dejó de percibir la prestación y/o baja del servicio, así como el posible procedimiento de reintegro de prestaciones económicas indebidamente percibidas llevado a cabo, se solicitó la cumplimentación de la citada información relativa a los expedientes seleccionados. A fecha finalización del trabajo de campo, no ha sido proporcionada, de forma completa, la citada información, lo que impide comprobar el correcto procedimiento aplicado.

El 24 de julio de 2020 la Comunidad Autónoma de Aragón puso en producción el nuevo sistema informático DPSS que va a soportar toda la gestión del SAAD, en todas sus fases, desde la solicitud hasta la resolución de los PIAs en un entorno telemático con supresión del expediente físico en papel y con un dato único. Entre las nuevas funcionalidades de este aplicativo están el dato único, la transparencia, la conexión punto a punto, la interoperabilidad, la intervención en la propia aplicación, así como el cumplimiento de las prescripciones de la Ley 39/2015 en materia de administración electrónica, etc.)

**B) Control de los impagos en los copagos de los beneficiarios**

En el momento de finalización de los trabajos de campo para la realización de este informe, el IASS está trabajando en la gestión y tratamiento a seguir con los impagos que se están produciendo en las residencias públicas, en la parte del coste del servicio a abonar por el usuario derivada del correspondiente copago, mediante el diseño de un módulo informático que mejore y facilite la gestión, tanto de los pagos indebidos como de los impagos que se están generalizando en las residencias públicas.

Cuando un usuario ocupa una plaza concertada, ya no es objeto de control por parte del Servicio de Dependencia, salvo que se produzca algún tipo de modificación en la prestación que recibe, un cambio de centro o que el beneficiario fallezca. No se tiene ningún tipo de seguimiento de estos beneficiarios, salvo que haya alguna variación.

**C) Control para la evaluación del funcionamiento del sistema, así como su inspección y control de calidad.**

Durante 2018 se atendieron 53 expedientes de quejas, reclamaciones o denuncias, presentadas por trabajadores, usuarios de establecimientos sociales o familiares de estos.

El cuadro siguiente recoge, en base a la información proporcionada, las actuaciones practicadas en los 40 centros de los que se han recibido un total de 53 quejas durante el ejercicio 2018.

Expedientes de quejas en 2018	Total
Quejas	53
Actuaciones practicadas	
Archivo	13
Otros	3
Recomendación	5
Requerimientos	13
Sanción	5
Traslado	2
Sin cumplimentar	12

Durante 2018 se resolvieron cuatro procedimientos sancionadores con imposición de sanción administrativa, todos ellos resueltos durante el mismo año 2018:

- SC-01/2018: Por la comisión de una infracción administrativa grave consistente en no proporcionar a las personas usuarias de servicios residenciales una atención especializada e integral, de forma continuada y acorde con sus necesidades específicas.

- SC-02/2018: Por la comisión de una infracción administrativa muy grave consistente en alojar a residentes no autónomos sin disponer de la necesaria autorización administrativa, generando situaciones de grave riesgo para los usuarios al no reunir el centro las condiciones mínimas de seguridad.

- SC-03/2018: Por la comisión de una infracción administrativa grave consistente en alojar a residentes no autónomos sin disponer de la necesaria autorización administrativa.

- SC-04/2018: Por la comisión de una infracción administrativa grave tipificada en la LOAS, consistente en la obstrucción o resistencia a la Inspección impidiendo el ejercicio de sus competencias.

Durante el ejercicio 2018 constan cuatro actuaciones de cancelación de inscripción de centros por los siguientes motivos: 1 por desahucio, 2 por comunicación de cierre/no funcionamiento del centro y 1 por comprobación de cierre por sentencia judicial.

En materia de actuaciones de control realizados sobre los centros sociales, de acuerdo a lo dispuesto en la Orden CDS/810/2016, de 18 de julio, por la que se aprueba el plan de inspección de centros y servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón para el periodo 2016-2018, se han visitado 146 centros residenciales: 99 de Zaragoza, 24 de Huesca y 22 de Teruel. El desglose de los motivos de estas inspecciones se detalla en el siguiente cuadro:

Motivo de la inspección	Provincia			Total
	Zaragoza	Huesca	Teruel	
Asesoramiento de reforma para plazas dependientes	1	-	-	1
Atestado policial	1	-	-	1
Autoriz. Ampli. / dismi. Capacidad	2	-	-	2
Autoriz. Cambio de tipo	1	-	1	2
Autoriz.ampli./dismi. Capacidad		1	-	1
Autorización definitiva	8	1	10	19
Autorización provisional	2	-	1	3
Autorización provisional nueva	8	-	4	12
Autorización provisional otras	5	-	-	5
Cierre	1	-	-	1
Comprobación cierre	2	-	-	2
Comprobación de humedades	2	-	-	2
Cumplimiento requerimientos	1	-	-	1
Evacuación de residentes por inundación	1	-	-	1
Inicio procedimiento cierre	1	-	-	1
Otras causas relacionadas con asesoramiento interno	2	-	2	4
Petición de Dirección General de Turismo	1	-	-	1
Quejas	7	-	1	8
Requerimiento	5	-	-	5
Seguimiento	48	22	3	73
Total general	99	24	22	145

Como resultado de las labores de inspección llevadas a cabo, se han efectuado los siguientes requerimientos:

Requerimientos tras las visitas	Provincia			Total
	Zaragoza	Huesca	Teruel	
DOC. HIGIENICO SANITARIO	83	22	15	120
DOC. FUNC. SEGURIDAD	76	23	16	115
DOC. MATERIALES	37	8	8	53
DOC. ADMVA.	70	23	14	107
Total general	266	76	53	395

El grado de cumplimiento por parte de los centros, a partir de los requerimientos efectuados ha sido el siguiente:

Requerimientos tras las visitas	Provincia			Total
	Zaragoza	Huesca	Teruel	
No cumplimiento	6	2	2	10
Cumplimiento total	8	5	0	13
Cumplimiento con comprobación en próxima visita	21	3	2	26
Cumplimiento parcial	53	12	14	79
Total general	88	22	18	128

El control e inspección de las plazas públicas autonómicas son competencia del IASS, mientras que el resto de las plazas, son competencia del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

Al margen de la Orden que regula los planes de inspección, no existe documento formal alguno que determine y/o recoja los centros que van a ser visitados (planificación).

La creciente incorporación de nuevos centros privados con plazas concertadas y, la necesidad de un mayor control de estos determina que la plantilla técnica, de apoyo administrativo y los medios técnicos de los que dispone el Servicio resulten insuficientes para poder realizar una completa gestión de su cometido.

## D) Control de los expedientes de reintegro

El IASS no dispone de ningún manual que recoja ni describa el procedimiento a seguir para la incoación y resolución de los expedientes de reintegro en los casos de abonos indebidos.

Las Direcciones Provinciales remiten una comunicación a la Secretaría General que recoge el correspondiente reintegro, en caso de que exista y se haya detectado un abono indebido. La Secretaría General procede a emitir, firmar y enviar la correspondiente resolución al titular del abono indebido que, por lo general, procede al pago en el plazo que se establezca. Todo este proceso de emisión y pago se controla desde las diferentes Direcciones Provinciales.

El IASS no dispone de estadísticas que recojan la incidencia de estos reintegros en la gestión de este tipo de ayudas, ni la efectividad de su cobro. Según se indica por parte del IASS, con la puesta en funcionamiento de la aplicación en la que se está actualmente trabajando, se podrá tener acceso a este tipo de información.

Se ha proporcionado por el IASS tres documentos relativos a cada una de las tres Direcciones Provinciales del IASS correspondientes al ejercicio 2018. No existe un criterio uniforme que sirva para dar homogeneidad a esta información sin que exista un modelo normalizado de estadísticas que recojan la incidencia de estos reintegros en la gestión de este tipo de ayudas, ni la efectividad de su cobro.

El siguiente cuadro recoge el objeto que motivó el inicio del procedimiento de reintegro en aquellos expedientes tramitados por las Direcciones Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza:

Causa del reintegro	Provincia		
	Huesca	Teruel	Zaragoza
Extinción de prestación por incumplimiento de requisitos:	-	-	7
Extinción por fallecimiento:	36	-	24
Extinción / modificación de prestación por cambio de situación	110	26	35
Indebidos por estancia residencia temporal:	-	-	1
Ingreso en residencia privada:	-	-	3
Ingreso en residencia pública:	6	-	57
Ingreso en SED público:	-	-	14
Percepción de complemento de análoga naturaleza	-	-	2
Revisión de grado	23	30	53
Renuncia prestación	-	1	-
Total	175	57	196

De acuerdo con el informe parcial de contestación a aclaraciones e información solicitada, remitido con fecha 12 de abril de 2021, desde el IASS nos informan lo siguiente: "Estos trabajos se han visto afectados por la situación de crisis sanitaria y social originada por la pandemia de Covid-19. Se han diseñado los documentos a utilizar para reclamar los impagos, estando pendientes de activar los mecanismos con Hacienda (del Estado) que permita tramitar embargos por este capítulo. Sin perder de vista las especiales condiciones que rodean este tema, que dificulta recurrir a otras medidas coercitivas como expulsiones de los centros por impago. Asimismo, debe señalarse que se ha iniciado un importante trabajo para la actualización de copagos de los usuarios del servicio de atención residencial".

#### **6.4.4. Revisión en vía administrativa y jurisdiccional**

Se han solicitado las estadísticas sobre las reclamaciones en vía administrativa y jurisdiccional en materia de dependencia, así como el detalle del objeto procesal de los correspondientes recursos y los tiempos medios entre la interposición y la resolución. La finalidad de estas actuaciones estaba dirigida a estudiar el grado de litigiosidad, así como que sirviera de indicador respecto de la calidad de la normativa dictada.

En este sentido debe señalarse en primer lugar que la Ley 36/2011, de 10 octubre, reguladora de la jurisdicción social, establecía en su art. 2 -apartados o y s- como ámbito del orden jurisdiccional social, entre otros, "las cuestiones litigiosas relativas a la valoración, reconocimiento y calificación del grado de discapacidad, así como sobre las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, teniendo a todos los efectos de esta Ley la misma consideración que las relativas a las prestaciones y los beneficiarios de la Seguridad Social" y la "impugnación de actos de las Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado o) de este artículo, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia". Esto no obstante, en su Disposición Final séptima exceptuaba de la entrada en vigor a los dos meses de su publicación en el BOE "la atribución competencial contenida en las letras o) y s) del artículo 2 en materia de prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cuya fecha de entrada en vigor se fijará 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".

A pesar del tiempo transcurrido, al no existir habilitación normativa al uso, las posibles controversias en materia de dependencia una vez finalizada la vía administrativa se sustancian por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con las consecuencias que de ello se derivan en relación con la efectividad de los derechos de las personas dependientes. Desde el punto de vista del orden jurisdiccional competente, las reclamaciones relacionadas en materia de dependencia deben resolverse con celeridad, no sólo por la vulnerabilidad del colectivo protegido, sino especialmente por la edad avanzada de sus beneficiarios, de manera que resulta inadmisibles la inacción del Gobierno por la falta de traslado de dicha jurisdicción contenciosa a la social, de manera que se evite en lo posible que recaiga sentencia cuando haya fallecido la persona dependiente.

En la Comunidad Autónoma de Aragón existe un procedimiento específico para el reconocimiento de la situación de dependencia de las personas y el acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, pero en el mismo no se contemplan disposiciones especiales para interponer el correspondiente recurso, por lo que se aplica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Según la información comunicada por el IASS sobre reintegros de prestaciones indebidas de las encomiendas de gestión con entidades locales para la atención de personas en situación de dependencia en el servicio de ayuda a domicilio, respecto al año 2018, se han iniciado 26 expedientes de reintegro por importe de 108 miles de euros. En 16 se ha hecho efectivo el pago, estando el resto en trámite.

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

Reclamaciones presentadas en vía administrativa y judicial		
Ejercicio	Recursos de alzada	Recursos contencioso-administrativos
2014	188	12
2015	187	5
2016	200	33
2017	302	14
2018	306	11

El detalle del objeto y tiempos medios de resolución de las reclamaciones presentadas en 2018 se presenta en el siguiente cuadro.

Reclamaciones en materia de dependencia 2018	Tiempos medios
<b>Procedimientos administrativos (objeto del recurso)</b>	
Inadmisión, desistimiento, caducidad	5 meses (150 días)
Resolución de grado	6 meses (180 días)
Resolución PIA	8 meses (240 días)
Suspensión, reclamación pagos indebidos	
<b>Procedimientos judiciales</b>	
Resolución PIA	6 meses (180 días)
Tiempos medios: Días transcurridos desde la interposición del recurso hasta su resolución (fecha de sentencia)	

En relación a la incoación y resolución de expedientes de reintegro:

- El IASS no dispone de ningún manual que recoja ni describa el procedimiento a seguir para la incoación y resolución de los expedientes de reintegro en los casos de abonos indebidos.

- El IASS no dispone de un modelo normalizado de estadísticas que recojan la incidencia de estos reintegros en la gestión de este tipo de ayudas, ni la efectividad de su cobro. Se han proporcionado tres documentos relativos a cada una de las tres Direcciones Provinciales del IASS correspondientes al ejercicio 2018.

## 7. TRÁMITE DE AUDIENCIA

El resultado de las actuaciones de fiscalización practicadas se notificó el 14 de julio de 2021 a la Directora Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales para que pudiera formular alegaciones y presentar los documentos y los justificantes que considerasen convenientes, de conformidad con lo que prevén el artículo 11 de la Ley 11/2009, de la Cámara de Cuentas de Aragón y el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

De acuerdo con el principio contradictorio que rige los procedimientos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, las alegaciones recibidas han sido analizadas y evaluadas en profundidad, dando lugar a la supresión o modificación del texto del Informe cuando su contenido ha sido aceptado.

Cuando las alegaciones son explicaciones que confirman los hechos y valoraciones expuestas en la fiscalización, o contienen criterios o afirmaciones que no se han justificado de forma adecuada en el escrito de formulación, o son simples manifestaciones de la voluntad de subsanar las deficiencias en el futuro, la Cámara de Cuentas no ha modificado el Informe ni emitido opinión sobre el contenido de las alegaciones.

En el trámite de audiencia se han recibido 10 alegaciones; la Cámara de Cuentas ha introducido cambios en el informe definitivo como consecuencia de las mismas. El contenido íntegro de los escritos de alegaciones se reproduce en el Anexo 1 de este Informe. Por su parte, en el Anexo 2 del Informe se incluye el tratamiento dado por la Cámara de Cuentas a todas las alegaciones formuladas, señalándose en el cuerpo del propio Informe los párrafos modificados en virtud de las alegaciones recibidas.

### ANEXO 1.- ALEGACIONES RECIBIDAS

*[Dichas alegaciones se encuentran a disposición de las Sras. Diputadas y de los Sres. Diputados en la Secretaría General de la Cámara.]*

### ANEXO 2.- TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

#### Alegación 1

##### **Contestación de la Cámara de Cuentas**

La alegación realiza una valoración general positiva de las conclusiones y recomendaciones del informe, y señala actuaciones de mejora que subsanan ciertas deficiencias detectadas, aspectos todos ellos que no modifican el informe.

#### Alegaciones 2 a 7

##### **Contestación de la Cámara de Cuentas**

Las alegaciones aceptan las conclusiones del informe y recogen aclaraciones, así como actuaciones de mejora que no modifican el informe.

#### Alegación 8

##### **Contestación de la Cámara de Cuentas**

La alegación acepta las conclusiones del informe y recogen aclaraciones, así como actuaciones de mejora que no modifican el informe.

#### Alegación 9

##### **Contestación de la Cámara de Cuentas**

La discrepancia planteada en el documento de alegaciones hace referencia a la inexistencia de titulares mayores de 14 años que no esté identificado con DNI o NIE. En el informe se señala esta circunstancia si bien se pone como "menores" cuando lo más preciso sería "menores de 14 años" ya que es la edad a la que es obligatorio disponer de un DNI o NIE de conformidad con el artículo 9.2 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana .

En cuanto a la conclusión sobre los menores de 14 años, la alegación plantea aclaraciones y comentarios que no modifican el informe.

Se modifica el informe sustituyendo la referencia a "menores" por la más precisa "menores de 14 años".

## **Alegación 10**

### **Contestación de la Cámara de Cuentas**

La alegación acepta las conclusiones del informe y recoge justificaciones o aclaraciones, así como actuaciones de mejora que no modifican el informe.



CORTES DE ARAGÓN - Palacio de la Aljafería - 50071 Zaragoza  
[www.cortesaragon.es](http://www.cortesaragon.es)  
Edición electrónica: Cortes de Aragón - Servicio de Publicaciones  
Depósito Legal: Z-334-1989 - ISSN: 1137-9219

