

M^a Dolores Genaro Moya
Consejera del Tribunal de Cuentas
Profesora Titular de Universidad

La gestión de la Ley de Dependencia en España: un balance desde la óptica fiscalizadora

RESUMEN/ABSTRACT:

El 1 de enero de 2007 entró en vigor la Ley de Dependencia, en la que, por primera vez, se considera esta atención y la promoción de la autonomía personal como un derecho individual de los ciudadanos. Algunas instituciones de control externo han llevado a cabo fiscalizaciones de la gestión derivada de la aplicación de dicha ley, cuyos resultados han conducido a la introducción de importantes cambios en la gestión y el funcionamiento del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia.

On the 1st of January 2007, the Spanish Dependency Law came into force. Due to the introduction of this law, for the first time attention to dependent people and development of their personal autonomy are considered to individual rights of citizens. Some Spanish External Audit Institutions have carried out audits on the management scenario that has evolved as a consequence of the application of the aforementioned law. The results of these audits have led to the introduction of significant changes in the management and the functioning of the System for Autonomy and Attention to Dependency.

DEPENDENCIA, FINANCIACIÓN, NIVEL MÍNIMO, FISCALIZACIÓN
DEPENDENCE, FINANCING, MINIMUM LEVEL, AUDIT

1.- INTRODUCCIÓN: EL MARCO NORMATIVO DE LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA

En España, hasta la aprobación 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 atención a los dependientes había sido abordada parcialmente desde distintos frentes.

Desde el punto de vista normativo, ya en la Constitución española de 1978 se contempló, en los artículos 49 y 50, la realización de una política dirigida a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, prestándole una atención especializada y, en el caso de los ciudadanos de la tercera edad, el establecimiento de la garantía de su suficiencia económica junto con la promoción de su bienestar mediante un sistema de servicios sociales para atender sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. A lo largo de la década de los 80 y 90, una amplia y prolífica normativa ha abordado distintos aspectos de la dependencia en España, en ámbitos que van desde la legislación laboral hasta la sanitaria¹.

Con posterioridad, en el texto de la Renovación del Pacto de Toledo firmado en 2003, se incluyó una Recomendación Adicional Tercera que planteaba la necesidad de incorporar un sistema integrado que abordase globalmente la dependencia y de establecer una regulación definiendo la dependencia, su cobertura, los retos previstos y las alternativas para proporcionar protección a la misma. En 2004, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elaboró, con la colaboración de expertos en la materia, representantes de asociaciones de los colectivos afectados y agentes sociales, el Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España,² que analiza la situación de dicho colectivo desde diversos puntos de vista y que sirvió de base para la elaboración de la Ley 39/2006.

En este escenario, se aprueba la llamada Ley de Dependencia, que representa un punto de inflexión en la política social de atención a la dependencia en nuestro país puesto que, por primera vez, se “reconoce el derecho individual a la autonomía de las personas con limitaciones funcionales y el derecho al cuidado, como un derecho de ciudadanía” (Ruidíaz García, 2012, pg.176). En efecto, en la exposición de motivos de la Ley, se plantea como reto “atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una

mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía”. Asimismo, afirma que lo que lleva al Estado a la elaboración de esta Ley es “la necesidad de garantizar a los ciudadanos, y a las propias comunidades autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia y su progresiva importancia”.

Con la entrada en vigor de la ley, las administraciones públicas implicadas han desarrollado una normativa legal y reglamentaria propia muy profusa, que ha originado, en numerosos casos, solapamiento y dispersión normativa en su aplicación. Esta circunstancia llevó en 2012 al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a sugerir la homogeneización y clarificación de la normativa existente con el objetivo de garantizar una mejor, más eficiente e igualitaria aplicación de la Ley, con independencia de la Comunidad Autónoma de residencia de la persona dependiente.

Asimismo, desde su entrada en vigor se han producido diversas modificaciones de la Ley 39/2006, algunas de ellas con el objetivo de reducir los fondos públicos destinados a dependencia, como parte de una política de reducción del déficit público, de hacer más eficiente la aplicación de la Ley o de simplificar y homogeneizar criterios y procedimientos. Algunas de las modificaciones más relevantes serán comentadas a lo largo de las siguientes páginas.

En conclusión, con la entrada en vigor de la Ley de Dependencia se da respuesta a la demanda de un colectivo creciente en número y con necesidades parcialmente atendidas por un sistema que se mostraba claramente ineficiente e ineficaz (Aznar, 2001). La Ley supuso la modificación del marco normativo y de protección a los dependientes, procurando establecer un sistema que garantizase la dotación suficiente de recursos y de servicios para atender a un colectivo con un peso creciente en la población y con una demanda de servicios creciente.

2.- EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: COMPETENCIAS TERRITORIALES, FINANCIACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

La configuración del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) y las competencias de cada una de las administraciones implicadas se es-

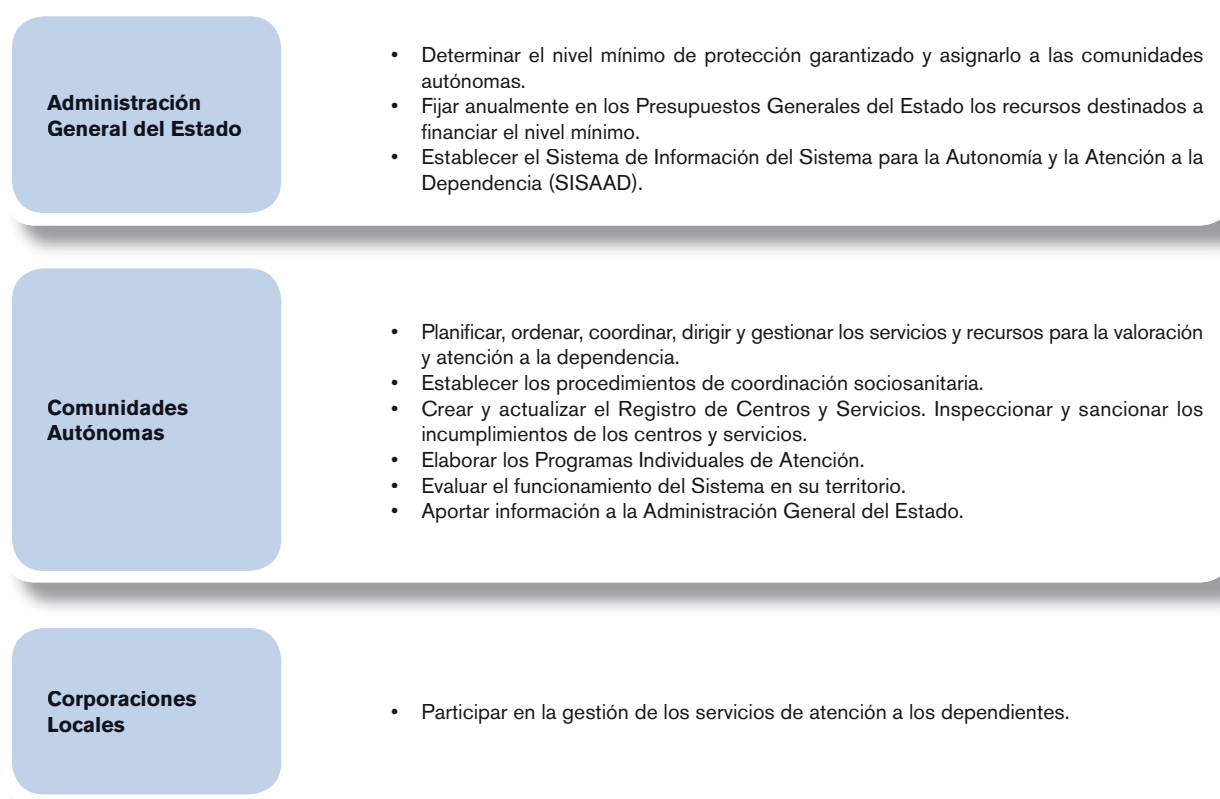
¹Las principales normas relacionadas con la dependencia, existentes con carácter previo a la Ley 39/2006, se puede encontrar en el *Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España* (2004). Asimismo, en Aznar (2001) se recoge una amplia revisión de los mecanismos protectores de la dependencia en España, en el marco del Sistema de la Seguridad Social, que abarca la práctica totalidad del Siglo XX.

²En el Libro Blanco de la dependencia se ponen de manifiesto el notable incremento en la población mayor de 65 años; el aumento de la supervivencia ante enfermedades crónicas, alteraciones congénitas y accidentes graves; los cambios en el modelo de familia y la incorporación de la mujer al mercado laboral.

tablece en el Capítulo 1 del Título I de la Ley. Así, la participación de la Administración General del Estado se pone de manifiesto a través de la financiación del nivel mínimo de protección y del nivel acordado con las comunidades autónomas en los diferentes Convenios de cooperación (Esquema 1). Además, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través del IMSERSO, es

el encargado de establecer un sistema de información del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SISAAD) que contenga el Catálogo de servicios, la población protegida, los recursos humanos, las infraestructuras de la red, los resultados obtenidos y la calidad en la prestación de servicios.

Esquema 1. Participación de las distintas Administraciones en el SAAD



Las comunidades autónomas además de aportar financiación, se ocupan de la gestión del SAAD, tramitando y reconociendo la situación de dependencia y las prestaciones, económicas o de servicios, que corresponden a los dependientes, introduciendo esta información en el SISAAD para su gestión, control y análisis.

Las Corporaciones Locales intervienen en la gestión de los servicios a los dependientes, diagnóstico de la situación, atención domiciliaria, hogares y centros de día, telealarma, etc., si bien algunos de estos servicios son prestados frecuentemente por entidades privadas.

La coordinación y cooperación entre las distintas administraciones que intervienen en el SAAD se produce en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Depen-

dencia³, que es el foro en el que se adoptan acuerdos y criterios comunes a las comunidades autónomas, de forma que se logre de manera efectiva la igualdad de derechos que persigue la Ley para todos los españoles, independientemente de su lugar de residencia.

En lo que respecta a la financiación del Sistema y de las prestaciones, se establecen tres niveles:

Nivel de protección mínimo: financiado por la Administración General del Estado y determinado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Este nivel mínimo se establece según el grado de dependencia reconocido, y su asignación a las comunidades autónomas se efectúa teniendo en cuenta el número de beneficiarios, su grado de dependencia y la prestación que se le haya reconocido.

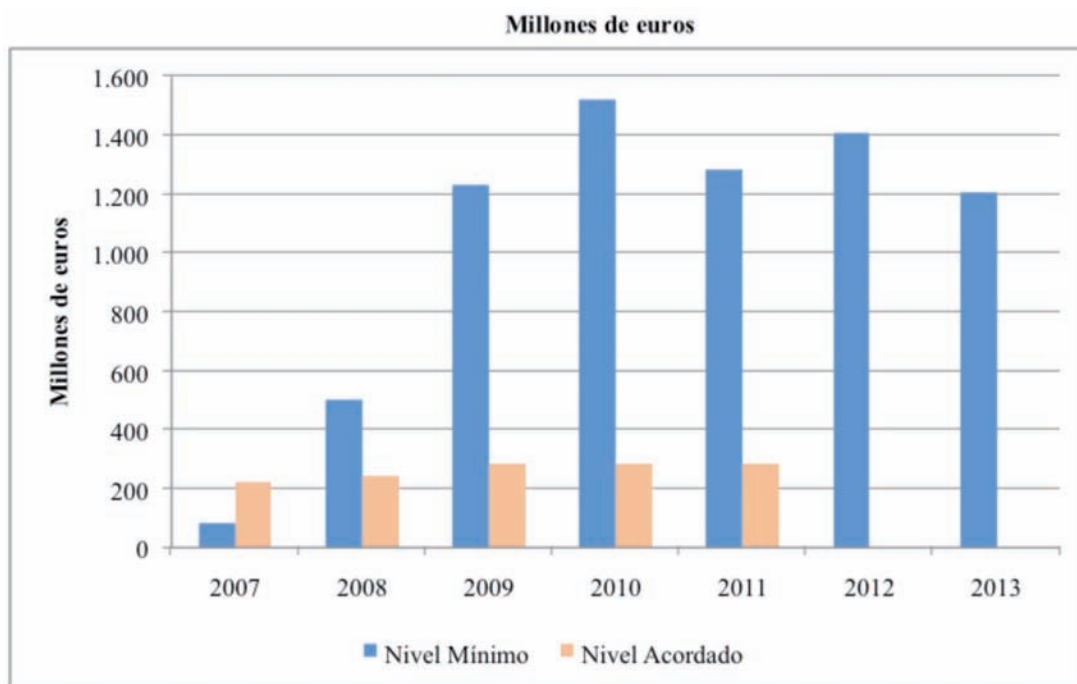
³Inicialmente denominado en la Ley Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en virtud del RDL 20/2012 se refunde con la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales para formar un solo órgano de coordinación.

Nivel acordado o convenido entre la Administración General de Estado y las comunidades autónomas, a través de la firma de Convenios de cooperación en los que se establecen objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones con carácter anual o plurianual. Este nivel ha quedado suspendido desde el año 2012, según se recoge en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, al suspender los artículos de la Ley 39/2006 relacionados con la celebración de los mencionados convenios.

En el **Gráfico 1** figuran los recursos que, a lo largo de los 7 años de vigencia de la Ley 39/2006, se han desti-

nado, en los Presupuestos Generales del Estado, a financiar estos dos niveles. Respecto al nivel mínimo resulta destacable el incremento exponencial de los recursos dedicados al mismo desde la puesta en marcha del Sistema hasta el año 2010, y su descenso hasta los 1.200 millones de euros 2013. En el caso del nivel acordado, la aportación ha rondado los 200 millones de euros hasta 2011, momento en el cual los efectos de la crisis se dejan notar produciéndose la suspensión *sine die* de dicha aportación.

Gráfico 1. Aportación de la Administración General del Estado: Nivel Mínimo y Nivel Acordado.



Fuente: IMSERSO. Elaboración propia

Nivel de protección adicional, a determinar y financiar por las comunidades autónomas con cargo a sus presupuestos anuales, constituye una potestad de las mismas puesto que tiene un carácter complementario a los niveles mínimos y acordado, que sí son obligatorios.

Por otra parte, la aportación que realice cada año la Comunidad Autónoma para la financiación de la aplicación de la Ley 39/2006 deberá ser al menos igual a la aportada por la Administración General de Estado (Art. 32.3). En definitiva:

Nivel Mínimo + Nivel Acordado = Aportación de la Comunidad Autónoma

La Administración General del Estado (AGE) ha venido aportando fondos para financiar otros gastos del sistema⁴ y que han sido destinados a:

- La puesta en marcha del sistema informático SI-SAAD,
- La inversión y los gastos de funcionamiento de nuevos centros de referencia nacional gestionados por el IMSERSO,

⁴Un análisis en profundidad de la aportación realizada por la AGE a la financiación de la aplicación de la Ley de dependencia en el periodo 2007-2009 puede encontrarse en Poveda (2009).

- La gestión de servicios y prestaciones por el IMSERSO en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, a las que no se han transferido los servicios vinculados a la dependencia,
- La cobertura de las cuotas de la Seguridad Social correspondientes a los cuidadores no profesionales en el entorno familiar hasta 2012, ya que el RDL 20/2012 establece en su disposición transitoria decimotercera que desde el 1 de enero de 2013, los convenios especiales de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia pasarían a ser a cargo del cuidador no profesional.

Además de las administraciones públicas mencionadas, los beneficiarios también participan en la financiación del coste de las prestaciones dependiendo de su capacidad económica personal, así como del tipo y coste del servicio.

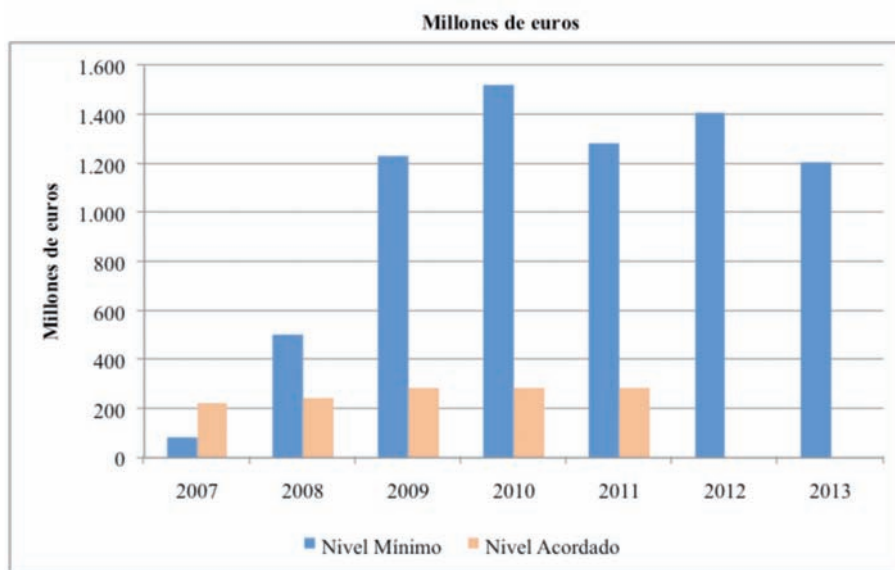
Por tanto, no se puede afirmar que exista una única fuente de financiación del SAAD, sino que Administración General del Estado, comunidades autónomas y beneficiarios, contribuyen a financiar en distinta proporción el sostenimiento del Sistema.

En lo que respecta a la situación de dependencia y su reconocimiento, en el Título I se establecen los grados de dependencia a reconocer y el procedimiento para dicho reconocimiento, así como para la elaboración del Programa Individual de Atención (PIA) tal y como queda reflejado en el **Esquema 2**.

En función del grado de dependencia⁵ reconocido, la comunidad autónoma establecerá un PIA en el que

se prescribirán al dependiente los servicios que necesita o bien la prestación económica que va a percibir y que podrá ser revisado posteriormente.

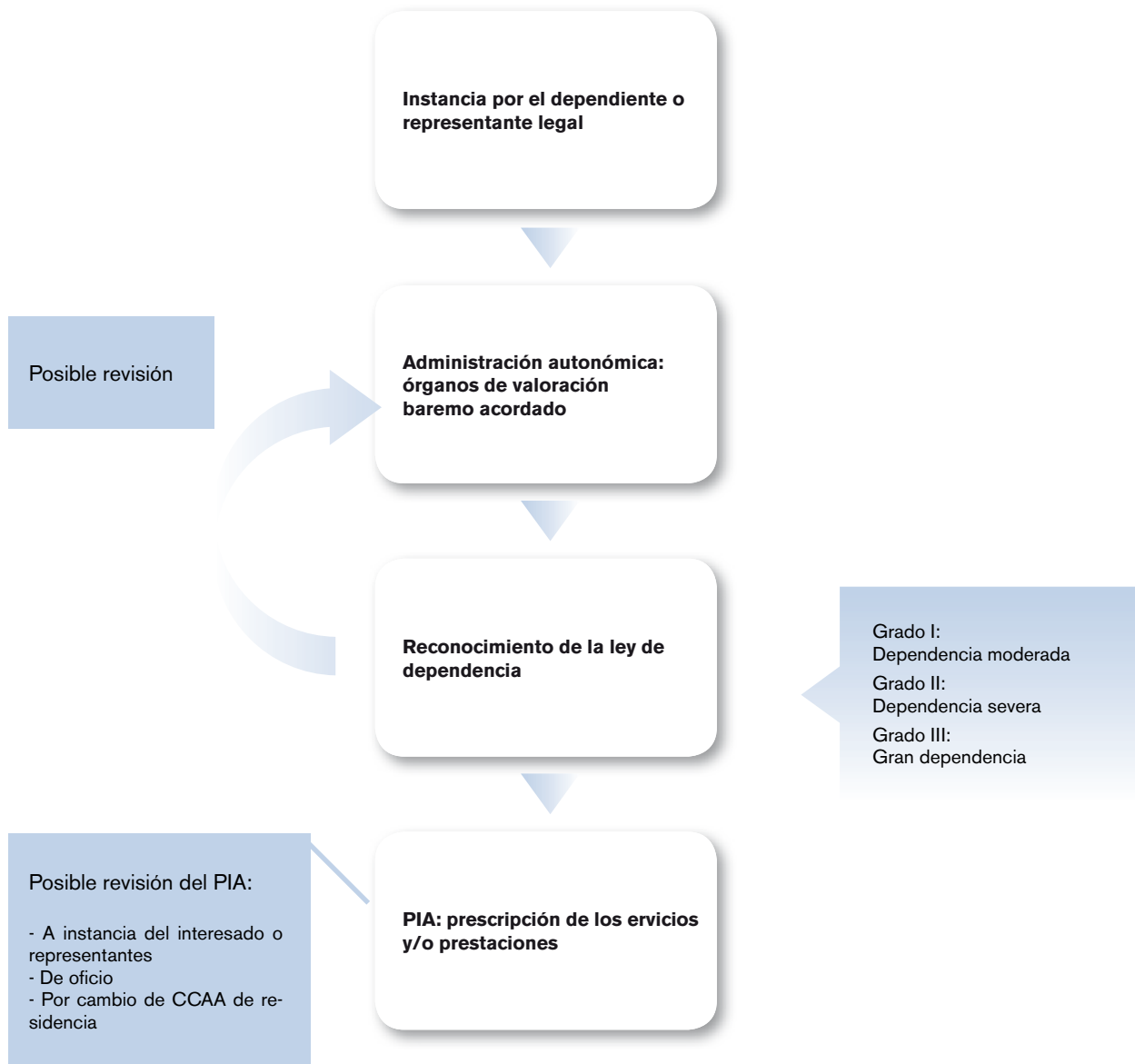
Respecto a los plazos de resolución, tanto del reconocimiento del grado de dependencia como de prescripción del PIA, el RD Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modificó el apartado 2 de la disposición final primera de la Ley 39/2006 respecto al momento a partir del cual se reconoce el derecho al dependiente. De esta forma, desde 1 de junio de 2010, el plazo para resolver las solicitudes sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y la prestación correspondiente es de seis meses a contar desde la fecha de la solicitud, de tal manera que el derecho de acceso a las prestaciones se generaba a partir de la resolución en la que se reconociera la concreta prestación a percibir por la persona beneficiaria y en el caso de tratarse de reconocimiento de prestación económica, el derecho se genera desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo de seis meses, si no se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación⁶. Igualmente se estableció que las cantidades que se adeudasen al dependiente por retrasos en la resolución, podrían aplazarse y su pago periodificarse en un plazo máximo de 5 años. Esta circunstancia fue a su vez modificada por el RD Ley 20/2012, al establecer que "...las prestaciones económicas previstas en el artículo 18...quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años..."



⁵El RD Ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, suprimió la distinción de dos niveles por cada grado de dependencia que establecía la Ley 39/2006, si bien las personas con grados y niveles reconocidos siguen manteniéndolos.

⁶El RD Ley 20/2012 modifica este extremo al establecer el mismo plazo para la generación del derecho en las prestaciones no económicas, esto es, 6 meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación.

Esquema 2. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia



3.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE LA DEPENDENCIA

Una vez transcurridos algunos años desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, tanto el Tribunal de Cuentas como algunos Órganos de Control Externo Autonómico (OCEX) se han planteado abordar la fiscalización de la gestión en la aplicación de dicha Ley, desde diversos puntos de vista y con distinto ámbito temporal pero con coincidencias importantes en objetivos y conclusiones, que proporcionan un diagnóstico de cuál ha sido la evolución y cuál es la situación actual del SAAD como consecuencia de la aplicación de esta ley de marcado carácter social.

Este epígrafe se dedica a realizar un análisis de aquellos informes ya publicados por el Tribunal de Cuentas o por algunos OCEX que abordan este ámbito subjetivo y que figuran en el **Esquema 3**. En todos los casos se han realizado fiscalizaciones operativas centradas en procedimientos de gestión de las Administraciones Públicas, fundamentalmente. En lo que respecta al ámbito temporal, la mayoría de los informes han sido aprobados en 2013 y 2014, por lo que el análisis se centra en ejercicios cercanos al año actual, excepto en el caso de Galicia (2008) y de Navarra (2011).

Esquema 3. Fiscalizaciones aprobadas en relación con la aplicación de la Ley de Dependencia

TÍTULO DEL INFORME	ÓRGANO FISCALIZADOR	AÑO APROBACIÓN
FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA	TRIBUNAL DE CUENTAS	2013
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	TRIBUNAL DE CUENTAS	2014
APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN NAVARRA 2009-2010	CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA	2011
APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN NAVARRA 2010-2012	CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA	2013
GESTIÓN Y CONTROL DE PAGOS DE LA LEY DE LA DEPENDENCIA EN NAVARRA	CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA	2014
INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE PRESTACIONES ECONÓMICAS CONCEDIDAS EN APLICACIÓN DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA	CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA	2008
ANÁLISIS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO 31R: ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y DISCAPACIDAD	CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA	2014

En relación con los objetivos abordados en las fiscalizaciones, existen determinados aspectos que podríamos considerar que conforman el núcleo de los análisis realizados y que son los siguientes:

1. Comprobación de la existencia de información estadística e indicadores en relación con la dependencia, así como la aportación y la actualización de información en el SISAAD por parte de las comunidades autónomas.

En relación con este aspecto, se han detectado demoras, deficiencias, incoherencias y falta de homogeneidad en la información que las comunidades autónomas introducen en el SISAAD. Estas deficiencias y desfases son fundamentalmente consecuencia directa de la existencia de sistemas de información de gestión distintos al SISAAD y han dado lugar a pagos indebidos e incidencias en el cálculo de la aportación que el IMSERSO ha realizado a las comunidades en concepto de Nivel Mínimo. Esta circunstancia fue puesta de manifiesto inicialmente por el Tribunal de Cuentas (2013), recomendando al IMSERSO:

- Potenciar los procedimientos de control interno sobre el SISAAD, incrementando el intercambio de información con otras bases de datos de la administración pública.
- Revisar, en coordinación con las diferentes comunidades autónomas, de forma exhaustiva, la información obrante en el SISAAD.
- Analizar y, en su caso, modificar el procedimiento de justificación y posterior libramiento de financiación del nivel mínimo de protección, exigiendo de las comunidades autónomas una certificación en la que se acredite, fehacientemente,

que la información recogida en el SAAD se corresponde fielmente con los beneficiarios de prestaciones.

Posteriormente, el Tribunal de Cuentas (2014) ha constatado que el IMSERSO ha procedido a contratar el desarrollo, implantación y mantenimiento de una nueva aplicación que sustituirá al SISAAD y con la que pretende corregir los problemas descritos. Asimismo, ha comprobado que continúan existiendo demoras (especialmente en aquellas comunidades autónomas que utilizan un sistema informático propio) e incoherencias en la incorporación de datos en el SISAAD, lo que implica cálculos erróneos en la determinación del Nivel Mínimo que el Estado trasfiere a las comunidades autónomas. A este respecto debe señalarse que, desde diciembre de 2013, las comunidades autónomas están obligadas a expedir una certificación en la que se acredite, fehacientemente, que la información recogida en el SISAAD se corresponde fielmente con los beneficiarios de prestaciones, ya que en caso contrario, la comunidad autónoma no percibiría la financiación del Estado hasta que se resuelvan las incongruencias.

Estas dos fiscalizaciones han dado como resultado un proceso de regularización de los expedientes –tal y como recomendaba el Tribunal de Cuentas– mediante el cruce de datos con bases de datos del Ministerio de Justicia, del Instituto Nacional de Estadística y de la Policía. Las comunidades autónomas, por su parte, han incrementado las medidas de control de fallecidos y, en general, de la permanencia del derecho de los beneficiarios a recibir las prestaciones, y han llevado a cabo medidas de regularización del censo de beneficiarios,

depurando los casos de duplicidad o de fallecimiento y, en su caso, requiriendo los correspondientes reintegros.

Igualmente, tanto el Informe del Consello de Contas de Galicia (2008) como el de la Cámara de Comptos de Navarra (2014) y el de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2014), confirman la existencia de demoras y desfases de información entre el SISAAD y sus propios sistemas de información autonómicos vinculados a la dependencia, recomendando la mejora en la incorporación de datos al SISAAD y el incremento del tipo de información que se incorpora por parte de las comunidades autónomas.

2.Comprobación de las aportaciones de las distintas administraciones y de las realizadas por los beneficiarios para la financiación del Sistema. Dada la configuración del sistema de financiación establecido en la Ley, las principales comprobaciones se han centrado en el cumplimiento de la igualdad:

Nivel Mínimo + Nivel Acordado = Aportación de la Comunidad Autónoma

En relación con la aportación de recursos al Sistema por parte de las comunidades autónomas, se han planteado limitaciones al alcance en la mayoría de los informes, ya que no existe un sistema de cuantificación de los costes reales que, para las comunidades autónomas, tiene la aplicación de la Ley de Dependencia, y que podría solventarse con la implantación de un sistema de contabilidad analítica o una mayor desagregación de los gastos relacionados con la dependencia, diferenciándolos de otros costes de servicios sociales. De la misma forma, parece que la configuración actual de los sistemas contables en las comunidades autónomas analizadas no permite aún cuantificar con exactitud la aportación de los beneficiarios al coste total de la dependencia.

En el Informe del Tribunal de Cuentas (2013) se analizan asimismo los convenios suscritos entre el IMSERSO y las comunidades autónomas, en los que, hasta su suspensión en 2012, se establecía el Nivel Acordado y en los se ha puesto de relieve la falta de homogeneidad entre comunidades autónomas.

En lo que respecta a la financiación del Sistema y de las prestaciones, las comprobaciones realizadas han constatado una serie de deficiencias que conducen al incumplimiento de los principios que establece la ley respecto a la cofinanciación. En primer lugar, no existe homogeneidad en la participación de los beneficiarios en la financiación (Artículo 33 de la Ley) puesto que la valoración de la capacidad económica personal se reali-

za con diferentes criterios dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate. Así, según ha constatado el Tribunal de Cuentas, en algunas comunidades autónomas no se tiene en consideración el patrimonio del solicitante y, en otras, no se tiene en consideración la totalidad de las rentas percibidas por los solicitantes a efectos del cálculo de su capacidad económica.

A esta falta de homogeneidad en la financiación se une la dificultad que encuentran las administraciones autonómicas para poder discernir con claridad las partidas presupuestarias que se destinan a la atención a dependientes, lo cual lleva a disponer únicamente de estimaciones en el momento de justificar ante el IMSERSO los fondos que cada comunidad autónoma dedica a la financiación de la aplicación de la Ley⁷. El Tribunal de Cuentas, a la vista de la ausencia de una contabilidad analítica que permita diferenciar estos costes para las haciendas autonómicas, ha recomendado el establecimiento de mecanismos de control adecuados, de forma que puedan identificarse, y no estimarse o aproximarse, los gastos asumidos por la Comunidad Autónoma derivados de la aplicación de la Ley de dependencia. Igualmente, los informes elaborados por los OCEX autonómicos constatan la imposibilidad de obtener de una manera directa el gasto destinado a la protección a la dependencia según los términos de la ley estatal y echan de menos la definición de un sistema de costes homogéneo a nivel estatal que haga posible el cálculo del coste real de los servicios de dependencia prestados por los distintos servicios públicos. Así, Navarra recomienda en sus informes de 2011 y 2014 “dotarse de un sistema contable o extracontable que ref eje exclusivamente los gastos e ingresos relativos a la dependencia y cuyo saldo será expresivo del resultado que para la Hacienda Foral supone la Ley de la Dependencia”.

Igualmente, la mayor parte de las comunidades autónomas no han cuantificado la totalidad de las aportaciones de los beneficiarios al coste de los servicios que reciben o no han podido, en algunos casos, cuantificar los ingresos de aquellos copagos que la hacienda autonómica recauda directamente.

Como consecuencia de estas deficiencias, el porcentaje de financiación aportada por las comunidades autónomas al SAAD ha sido difícilmente cuantificable y ofrece resultados muy dispares entre las distintas comunidades autónomas (entre el 50 y el 73 por 100, según el primer informe del Tribunal de Cuentas).

Todas estas deficiencias suponen una clara vulneración de los principios de universalidad, igualdad y no discriminación que inspiran la Ley al reconocerse

⁷Este ha sido uno de los principales puntos de desacuerdo puesto de relieve por las Comunidades Autónomas en las alegaciones realizadas a los informes de fiscalización aprobados por el Tribunal de Cuentas.

derechos diferentes ante situaciones de dependencia idénticas, en función del territorio de residencia de los dependientes.

3. Análisis del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y de reconocimiento efectivo de la prestación, incluyendo el cumplimiento de los plazos de resolución. Dichos plazos fueron establecidos en el apartado 2 de la disposición final primera de la Ley 39/2006, si bien se modificaron posteriormente por el RD Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Las conclusiones obtenidas en las fiscalizaciones revelan lo siguiente:

- El incumplimiento del plazo de 6 meses para el reconocimiento de la prestación, ya que según el Tribunal de Cuentas (2013), el plazo medio de resolución desde la presentación de la solicitud hasta el reconocimiento de la prestación que prevé la ley, se extendía entre 9 y 10 meses, en algunas comunidades autónomas⁸. Esto implicó un incumplimiento del calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006 y perjudicó a los dependientes que no vieron satisfecho su derecho a recibir las prestaciones correspondientes en el momento indicado.
- Asimismo, se ha podido constatar en todas las fiscalizaciones realizadas, que ha predominado la concesión de prestaciones económicas frente a los servicios asistenciales, ya que el porcentaje de dichas prestaciones llegó incluso a representar más del 75 por 100 de las reconocidas, lo cual supone una clara desviación de lo indicado inicialmente en la Ley, que mantenía el carácter excepcional de la prestación económica (Artículos 17 y 18).

4. Análisis de la normativa estatal y autonómica en relación con el SAAD y su financiación.

La gran dispersión normativa existente a nivel autonómico constituye una de las principales fuentes de las disfuncionalidades que se han constatado y que provocan graves desigualdades para los dependientes en función de la Comunidad Autónoma donde residan, lo que constituye una vulneración de derechos fundamentales. De hecho, el último informe del Tribunal de Cuentas recomienda a las comunidades autónomas “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”. Por su parte, el informe de fiscalización de Navarra (2013) concluye que tanto la normativa foral como la estatal han experimentado importantes cambios como respuesta a la situación de crisis económica y que se manifiestan en: “Reducción generalizada de la cuantía económica individual de las prestaciones..., alargamiento de los plazos... o incompatibilidad de determinadas prestaciones... y eliminación de los niveles de dependencia en los que se dividían anteriormente los grados. Esto último implica que los nuevos (dependientes) moderados no tienen derecho a percibir prestaciones”.

A este respecto, en 2012, el Consejo Territorial sugiere homogeneizar y clarificar la normativa existente, tal y como hemos mencionado en el primer epígrafe.

En definitiva, los distintos informes de fiscalización aprobados hasta el momento nos proporcionan un diagnóstico sintético y certero de cómo se ha producido la aplicación de la Ley 39/2006 a nivel nacional y autonómico y de cuáles han sido las principales deficiencias y/o desajustes en la gestión del SAAD por parte de las administraciones implicadas en la misma.

4.- CONCLUSIONES

Desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, el SAAD ha experimentado importantes modificaciones normativas, de forma que la realidad actual de funcionamiento del mismo dista notablemente, no solo de lo reflejado inicialmente en la Ley, sino del planteamiento establecido en el Libro Blanco de la Dependencia que constituyó el germen de la misma. En el diagnóstico del funcionamiento del Sistema a lo largo de estos primeros siete años, resulta necesario prestar una atención especial a los diversos informes que se han elaborado en las fiscalizaciones realizadas por instituciones de control externo a nivel nacional y regional. Así, a partir de la lectura de dichos informes, se puede concluir de manera sintética lo siguiente:

- Existen notables desigualdades en función de la comunidad autónoma en relación con la financiación aportada al Sistema, los tiempos de respuesta a la persona potencialmente dependiente y la aportación del beneficiario de la prestación a la financiación de la misma.

⁸La Cámara de Comptos de Navarra, en su último informe, concluye que, eliminando el tiempo medio que tarda el beneficiario en subsanar la documentación, el plazo medio de resolución se aproxima a los seis meses establecidos en la normativa. Por su parte, el Consello de Contas de Galicia concluyó que el tiempo medio que transcurría entre la solicitud y el primer pago de la prestación económica era cercano a los dos años. En Andalucía, la Cámara de Cuentas estimó que el tiempo medio transcurrido entre la fecha de solicitud y la de reconocimiento de la prestación económica fue de 13 meses, no existiendo controles efectivos para impedir que se produzca este incumplimiento del plazo legal.

- Existen desajustes importantes en el proceso de transmisión de información desde las comunidades autónomas al SISAAD, produciéndose no solamente demoras sino también deficiencias, incoherencias y falta de homogeneidad. Esto produce disfunciones en el Sistema, ya que la información sobre dependientes y prestaciones es un pilar básico del mismo y constituye la base de cálculo de la financiación aportada por el Estado.
- No se han respetado los plazos que la normativa establece respecto al reconocimiento de la situación de dependencia y a la prescripción del PIA.
- Las prestaciones económicas han predominado sobre las de servicios, quebrantando así uno de los principios establecidos en la Ley, respecto al carácter excepcional de las primeras.

Estas deficiencias suponen una clara vulneración de los principios de universalidad, igualdad y no discriminación que inspiran la Ley, al reconocerse derechos diferentes ante situaciones de dependencia idénticas, en función del territorio de residencia de los dependientes, e implican una desviación de la “realidad” del Sistema respecto a lo establecido inicialmente en la norma. Junto a las deficiencias comentadas, los cambios normativos que se han producido desde la puesta en marcha de la Ley, han “desconfigurado” el sistema de la dependencia, que parece avanzar, especialmente en lo que se refiere a la financiación, sin rumbo hacia un futuro cada vez más incierto. Quizás haya llegado el momento de garantizar la sostenibilidad y la viabilidad del mismo introduciendo cambios coherentes e implicando para ello a administraciones públicas y agentes sociales.

BIBLIOGRAFÍA:

Aznar López, M. (2001): “Notas sobre la protección de la dependencia en la Seguridad Social española. Aspectos retrospectivos y prospectivos”, *FORO DE SEGURIDAD SOCIAL*, Nº 5, octubre 2001, págs. 49-69.

Ruidíaz García, C. (2012): “La política social de atención a las personas dependientes en España. Balance y perspectivas de la Ley de dependencia”, *REDUR 10*, diciembre 2012, págs. 171-191.

Poveda Roda, E. (2009): “La financiación de la Administración General del Estado para el Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia”, *Presupuesto y Gasto Público* 56/2009, págs. 97-111.

Rodríguez Castedo, A. (dir.) (2004): “*Libro blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España*”, IMSERSO, Madrid.

Tribunal de Cuentas (2013): *Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Madrid.

Tribunal de Cuentas (2014): *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*, Madrid.

Cámara de Comptos de Navarra (2011): *Aplicación de la ley de dependencia en Navarra 2009-2010*, Pamplona.

Cámara de Comptos de Navarra (2013): *Aplicación de la ley de dependencia en Navarra 2010-2012*, Pamplona.

Cámara de Comptos de Navarra (2014): *Gestión y control de pagos de la ley de la dependencia en Navarra*, Pamplona.

Consello de Contas de Galicia (2008): *Informe de fiscalización sobre prestaciones económicas concedidas en aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Santiago de Compostela.

Cámara de Cuentas de Andalucía (2014): *Análisis del programa presupuestario 31r: atención a la dependencia, envejecimiento activo y discapacidad*, Sevilla.