

Auditoría operativa sobre la gestión de las residencias de mayores de la Junta de Andalucía.

Atenea Melgarejo-Osborne Vargas

Auditora de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Doctora en Derecho

Revista Auditoría Pública nº 86

Diciembre 2025. Páginas: 169-178

Resumen: La auditoría operativa de las políticas públicas contribuye de manera trascendental a la emisión de informes de auditoría con impacto social y, por ende, a la mejora de la gestión de los servicios públicos como finalidad última.

La verificación del cumplimiento de los Principios de Eficacia, Eficiencia y Economía se ve ampliada y complementada con el desarrollo de indicadores de Utilidad social. El enfoque de auditoría pública ve ampliados sus límites y los informes de auditoría incrementan la información proporcionada a la ciudadanía para responder a la pregunta ¿cumplen la finalidad prevista y se gestionan de forma eficiente los fondos públicos invertidos? Y seguidamente, se plantea la siguiente pregunta: ¿se traduce en una mejora real de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas? Entre los servicios públicos que se proveen con fondos públicos reviste especial importancia la gestión de las residencias de mayores para la calidad de vida de las personas de la tercera edad. El **Informe JA 11/2023 Fiscalización operativa de la gestión de las residencias de mayores de la Junta de Andalucía** de la Cámara de Cuentas de Andalucía, del que he sido la auditora responsable, contiene conclusiones y recomendaciones relevantes para la mejora de dicha gestión. Este informe recoge metodología y resultados de impacto social.

Compartir metodología innovadora, conclusiones y recomendaciones es fundamental para difundir buenas prácticas en la trascendente labor de la fiscalización de las entidades públicas.

Palabras Clave: Auditoría pública, eficacia, eficiencia, indicadores de impacto y utilidad social, evaluación de políticas públicas.

Abstract: Operational auditing of public policies makes a significant contribution to the issuance of audit reports with social impact and, consequently, to the improvement of public service management as the ultimate goal. Verification of compliance with the Principles of Effectiveness, Efficiency, and Economy is broadened and complemented by the development of social utility indicators. The scope of public auditing expands, and audit reports increase the information provided to citizens to answer the question: Are the public funds invested fulfilling their intended purpose and managed efficiently? This then leads to the question: Does this translate into a real improvement in the quality of life for citizens?

Among the public services provided with public funds, the management of senior care facilities is of particular importance for the quality of life of older adults. **Report JA 11/2023, Operational Audit of the Management of Senior Care Facilities of the Regional Government of Andalusia**, prepared by the Andalusian Court of Auditors, for which I served as the lead auditor, contains relevant conclusions and recommendations for improving this management. This report includes methodology and results with social impact.

Sharing innovative methodology, conclusions, and recommendations is essential for disseminating best practices in the crucial task of auditing public entities.

Keywords: Public audit, effectiveness, efficiency, impact and social utility indicators, evaluation of public policies.

1. Introducción.

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha realizado recientemente el Informe JA 11/2023 de Fiscalización operativa de la gestión de las residencias de mayores de la Junta de Andalucía.

El Servicio de Atención Residencial de la Junta de Andalucía estaba constituido en el ejercicio 2023 por 14 centros propios gestionados por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía y 438 residencias concertadas coordinadas por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA).

2. Objetivos y alcance de la auditoría operativa de las residencias de mayores de Andalucía.

El objetivo de la fiscalización mencionada es concluir si la gestión de las residencias de mayores por parte de la Junta de Andalucía se ha realizado de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía, y si existen áreas de mejora.

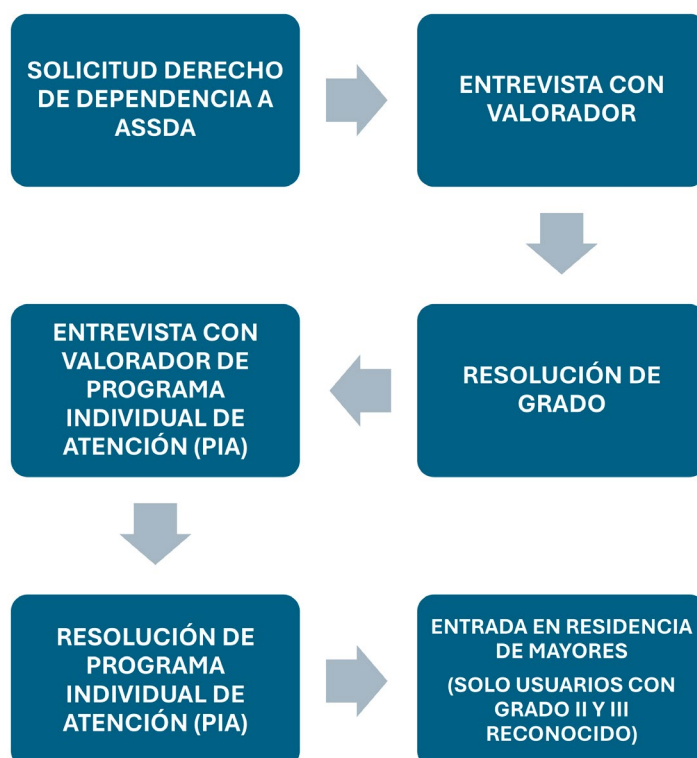
El ámbito objetivo de la fiscalización es la gestión del Servicio de Residencias de mayores de la Junta de Andalucía por parte de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, así como de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Ha conformado, por tanto, el alcance subjetivo los órganos, unidades y departamentos de la Consejería y la Agencia con atribuciones y competencias en materia de atención integral en el Servicio de Residencias de mayores de la Junta de Andalucía, así como los Servicios correspondientes de las Delegaciones Territoriales en las ocho provincias. El alcance temporal del trabajo está referido al período 2021-2023.

El procedimiento de reconocimiento al derecho de dependencia, en el que participan tanto la Consejería como ASSDA, permite obtener el reconocimiento de la situación de dependencia en sus distintos grados (Grado I: Dependencia moderada, Grado II: Dependencia severa, Grado III: Gran dependencia) y, con ello, el derecho de acceso a la prestación o prestaciones correspondientes para atender a dicha situación. Entre tales prestaciones se encuentra el derecho al acceso a una plaza en las residencias de mayores de la Junta de Andalucía.

En el gráfico nº 1, se describe el procedimiento de reconocimiento del derecho de dependencia y el acceso a las plazas en residencias de mayores:

Gráfico 1:

Flujograma del proceso de concesión de plaza en servicio de residencia de mayores.



Fuente: Elaboración propia.

La auditoría se planifica alineando los objetivos de la auditoría con los objetivos de gestión de la entidad respecto del marco competencial, normativo y estratégico. Se desarrollan las pruebas de auditoría que permiten comprobar si la gestión es eficaz y eficiente y desarrollando indicadores *ad hoc* para poder analizar la gestión ante la inexistencia de indicadores de eficiencia y utilidad social. Los objetivos que se deducen del marco competencial, normativo y estratégico, teniendo en cuenta el enfoque metodológico de este informe, son los siguientes:

- 1) Atender a las personas en situación de dependencia y mejorar la prestación de los servicios, en concreto del Servicio de Atención Residencial (SAR) (Objetivo estratégico 1.1. Mejora de la calidad de vida de las personas. Plan Plurianual de gestión 2020-2022).
- 2) Promover la racionalización de los procesos administrativos y agilización de trámites mediante el desarrollo normativo (Objetivo operativo, perteneciente al Objetivo estratégico 1.2. Modernización de las políticas públicas. Plan Plurianual de gestión 2020-2022).
- 3) Impulsar la administración electrónica y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información (Objetivo operativo, perteneciente al Objetivo estratégico 1.2. Modernización de las políticas públicas. Plan Plurianual de gestión 2020-2022).

Los objetivos generales de fiscalización de la gestión de las residencias de mayores, formulados como preguntas, son los siguientes:

- Objetivo nº 1 ¿Ha resultado eficaz la gestión de las residencias de mayores?
- Objetivo nº 2 ¿Se ha realizado de forma eficiente y económica la gestión de las residencias de mayores?

Como subobjetivos específicos se establecen los siguientes:

- Subobjetivo nº 1.1. ¿Existe un marco estratégico adecuado de planificación y seguimiento?
- Subobjetivo nº 1.2. ¿En qué medida se han cumplido los objetivos que se deducen del marco competencial, normativo y estratégico?
- Subobjetivo 2.1. ¿Ha sido eficiente la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a la prestación de atención residencial y la dotación del personal?

- Subobjetivo 2.2. ¿Cuál ha sido el gasto del Servicio de atención residencial en centros propios y concertados?

3. Desarrollo de indicadores y principales conclusiones del Informe JA 11/2023.

3.1. Desarrollo de indicadores de gestión.

Para la fiscalización de la gestión de las Residencias de mayores de la Junta de Andalucía se han desarrollado *ad hoc* para dicho informe distintos indicadores que permitieran llegar al fondo de la materia fiscalizada. Tras un análisis extenso en la Fase de la planificación de la auditoría, se identificó que las posibles debilidades del Servicio de Atención Residencial (SAR), para las que se debían desarrollar pruebas de auditoría para su comprobación, se podían circunscribir en las siguientes:

- 1) Demora en la tramitación del procedimiento de reconocimiento del Derecho a la Dependencia y el acceso a las plazas en residencias de mayores,
- 2) Falta de plazas respecto a una demanda creciente de plazas en residencias y
- 3) La existencia de listas de espera, junto a una deficiente gestión de las mismas.

Entre los **indicadores desarrollados** se encuentran los siguientes:

- Porcentajes de Ocupación de las plazas en Centros propios de la Consejería.
- Porcentaje de Ocupación de las plazas en Centros concertados de ASSDA.
- Indicador porcentaje de plazas libres respecto a la lista de espera en sentido estricto a 31 de diciembre:
Nº de plazas libres/ Nº personas con Propuesta PIA de Servicio de atención residencial (Lista de espera en sentido estricto).
- Indicador porcentaje de plazas libres respecto a la lista de espera potencial a 31 de diciembre:
Nº plazas libres/ Nº personas con Grados II y III (Lista de espera potencial).

El informe JA 11/2023 incluye también un estudio sobre la dotación de profesionales sanitarios y no sanitarios por número de residentes en los distintos centros residenciales y el desarrollo de múltiples indicadores para

medir la eficacia y eficiencia, junto a la cuantificación de los recursos destinados a la gestión de las residencias de mayores de la Junta de Andalucía.

3.2. Principales conclusiones del Informe JA 11/2023.

Las **principales conclusiones** obtenidas en la fiscalización han sido las siguientes:

La gestión de las residencias de mayores de la Junta de Andalucía no ha dispuesto de un marco estratégico específico que responda a sus problemas y necesidades. No obstante, esta materia se integra en planes estratégicos más generales que engloban otras cuestiones adicionales.

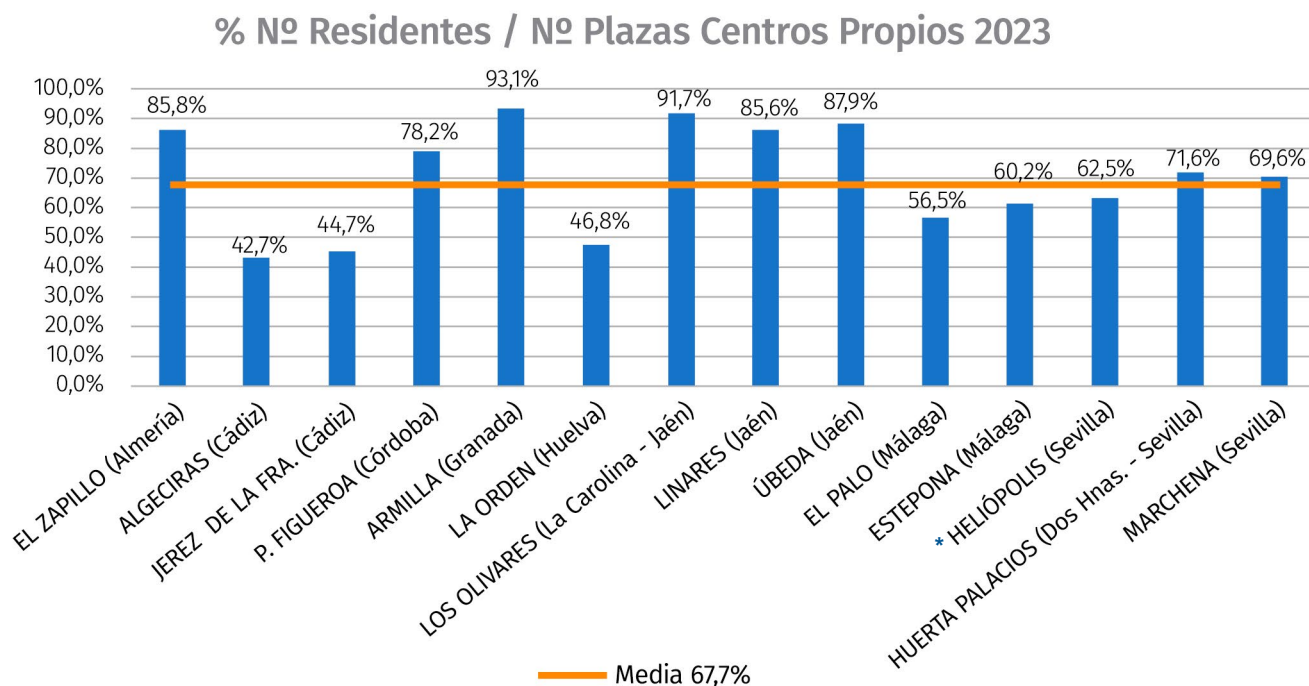
Los indicadores presupuestarios del Programa 31R de la Consejería y de ASSDA relacionados con las residencias de mayores no prevén indicadores de eficiencia, lo que

dificulta una adecuada planificación y medición de la gestión de las residencias de mayores.

El **número de plazas en los 14 centros propios pertenecientes a la Consejería** fue de 2.034 plazas cada año del período 2021-2023. El número de personas que ocupan la plaza al final de cada ejercicio (2021, 2022 y 2023) fue de 1.362, 1.364 y 1.377, lo que supone un porcentaje de ocupación promedio de 66,96%, 67,06% y 67,70%, respectivamente.

Los **centros con un porcentaje de ocupación por debajo de dicho promedio** en el ejercicio 2023 son: el de Algeciras (Cádiz) con un 42,68% de ocupación, Jerez de la Frontera (Cádiz) con un 44,67%, La Orden (Huelva) con un 46,81%, El Palo (Málaga) con un 56,46%, Estepona (Málaga) con un 60,62% y El Heliópolis (Sevilla) con un 62,50%. La baja ocupación se debe, según la Consejería, a que durante los años 2022 y 2023 había programadas una serie de obras en varios centros.

Gráfico 2:



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

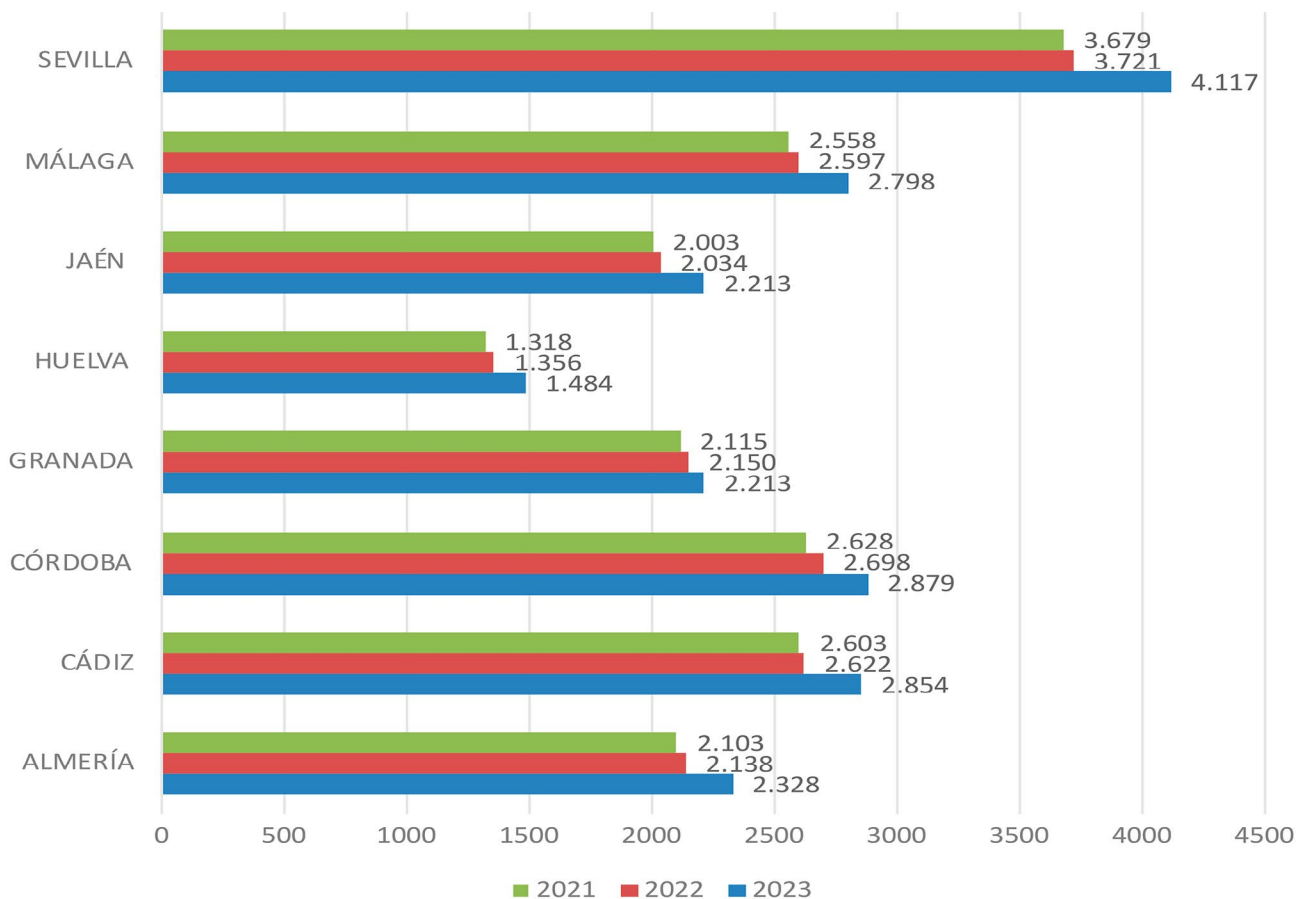
* Heliópolis: En este centro se acometieron obras durante los años 2022 y 2023, que produjeron el desplazamiento de muchos de sus residentes a otros centros.

Por lo que se refiere a los **centros concertados de ASSDA**, el número de plazas ocupadas fue de 18.763 plazas en el ejercicio 2021, 19.284 plazas en 2022 y 20.618 plazas en 2023. El porcentaje de ocupación pro-

medio del número de residentes sobre las plazas ofertadas en el período analizado fue del 97,89% para el ejercicio 2021, del 98,58% en el ejercicio 2022 y del 97,97% en el 2023.

Gráfico 3:

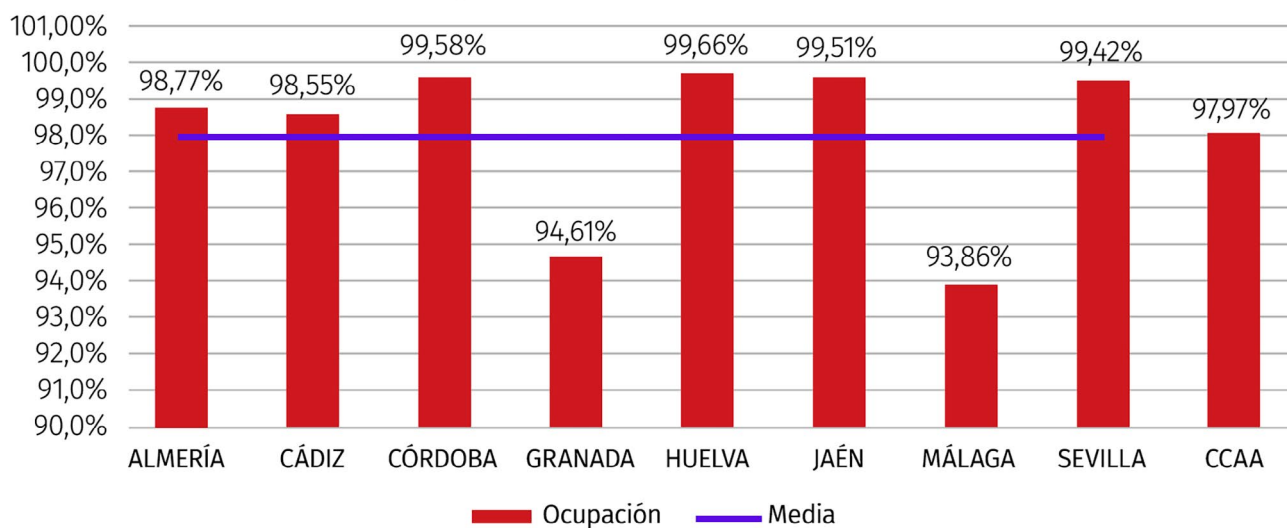
Número de residentes en Centros concertados Andalucía 2021-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

Gráfico 4:

% Ocupación/Plazas ofertadas 2023

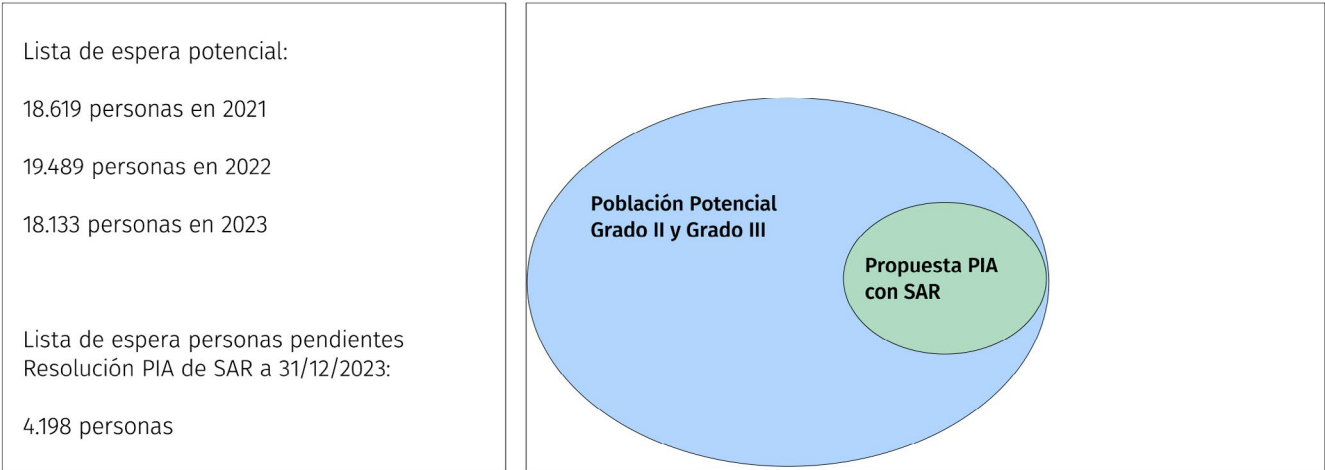


Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por ASSDA.

La **lista de espera de plazas del Servicio de Atención Residencial en sentido estricto** es de 4.198 personas en el año 2023, que son personas con propuesta de la prestación del servicio de atención residencial que están esperando resolución de concesión de plaza en residencias. Sin embargo, la **lista de espera potencial de plazas del Servicio de Atención Residencial** (que

son aquellas personas con Grados II y III de Dependencia reconocidos que están esperando que se tramite su expediente, la propuesta y resolución de asignación de las prestaciones que correspondan, entre las que se encuentra el SAR) es de 18.619 personas a 31 de diciembre de 2021, 19.489 personas en 2022 y 18.133 personas en 2023.

Gráfico 5:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por ASSDA.

Se observa que no se ha producido en el período 2021-2023 una reducción significativa de la lista de espera y se identifica una elevada necesidad de plazas. Los dos factores principales por los que se crean las listas de espera son la falta de disponibilidad de plazas y la falta de disponibilidad de presupuesto.

Las plazas libres existentes a 31 de diciembre de 2023 darían cobertura al 6,01 % de la lista de espera potencial y al 25,94% de la lista de espera en sentido estricto. Estos valores reflejan que las plazas libres son insuficientes para atender la lista de espera existente y las necesidades crecientes de este servicio que tendrán que ser atendidas.

Cuadro 1:
Indicador porcentaje de plazas libres respecto a la lista de espera en sentido estricto y potencial a 31 de diciembre de 2023

INDICADOR DE PLAZAS LIBRES / LISTAS DE ESPERA	Nº PLAZAS LIBRES (1)	Nº PERSONAS EN LISTA DE ESPERA A 31/12/2023 (2)	COBERTURA PLAZAS (1/2)
Nº de plazas libres/ Nº personas con Propuesta PIA de Servicio de atención residencial (Lista de espera en sentido estricto)	1.089	4.198	25,94%
Nº plazas libres/ Nº personas con Grados II y III (Lista de espera potencial)	1.089	18.133	6,01%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Consejería y ASSDA.

Este flujograma recoge los plazos que establece la normativa en la materia:

Gráfico 6:
Flujograma del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a la atención residencial.



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa aplicable.



Del análisis de una muestra de expedientes (114 expedientes sobre una población de 28.703) se observa que se producen **incumplimientos significativos en relación con los plazos establecidos para el procedimiento de reconocimiento del Derecho a la Dependencia y el Servicio de Atención Residencial (SAR)** regulado en el Decreto 168/2007, de 12 de junio, modificado por el Decreto-ley 3/2022, de 29 de marzo. Así, entre otros, en el 71,93% de los expedientes analizados se producen demoras en la baremación del equipo de valoración del grado de dependencia; en el 79,82% se incumple el plazo de resolución del grado; y en el 65,56% de los casos analizados se incumple el plazo previsto en la normativa para la incorporación al centro residencial.

Los tiempos promedio de las distintas fases del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a la prestación del servicio de atención residencial se han analizado en 114 expedientes de una población de 28.703 expedientes, para la que se analizó el cumplimiento de plazos máximos. En el informe se analiza la **eficacia** mediante la **comparación con los plazos máximos de la normativa**, y la **eficiencia** a través de la **medición de los tiempos promedio de tramitación**.

Los resultados de la medición de los tiempos promedio de tramitación se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2:

FASES DEL PROCEDIMIENTO	PLAZOS MEDIOS (DÍAS / MESES)
Solicitud por el beneficiario a valoración del Grado de dependencia	222 (7,4 meses)
Solicitud por el beneficiario a Resolución de Grado	290 (9,7 meses)
Recepción Resolución grado a Propuesta PIA	54 (1,8 meses)
Recepción Resolución grado a Resolución PIA	183 (6,1 meses)
Notificación plaza residencia a incorporación del beneficiario *	-21 (-0,7 meses)

Nota: * Dato negativo debido a que la notificación es posterior a la fecha de ingreso en el centro.

El tiempo promedio de valoración por el equipo de baremación de la Delegación Territorial de la Consejería fue 222 días (7,4 meses) desde la entrada de la solicitud en el registro.

El tiempo promedio de la Resolución de Grado fue 290 días (9,7 meses), siendo el plazo máximo establecido por la normativa de tres meses desde la solicitud inicial.

Respecto a la remisión de la Propuesta PIA por los servicios sociales de los ayuntamientos a las delegaciones territoriales de la consejería, el período medio para los expedientes analizados en la muestra es de 54 días (1,8 meses), siendo el plazo de dos meses establecido en la norma.

El tiempo medio de aprobación de las Resoluciones PIA desde que se recibe la Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia (grado) o desde la solicitud por revisión de prestación para estos expedientes

fue de 183 días (6,1 meses), siendo el plazo máximo de tres meses. La no emisión de Resolución PIA hasta que haya plaza disponible en residencias constituye una deficiencia del procedimiento, que provoca una demora en el reconocimiento del derecho a plaza en residencias de mayores del Servicio de Atención Residencial de la Junta de Andalucía por insuficiencia de plazas.

En el análisis de la población total de 28.703 expedientes, se identifican 853 expedientes con una demora de tramitación del procedimiento superior a 5 años. ASS-DA no dispone de Registro de solicitudes de plaza en residencias con disconformidad que permita conocer los datos del número de mayores que rechazan las plazas.

El sistema informático de la Consejería se denomina GRAMA, conformado por GRAMA-Gestión y GRAMA-Liquida, que gestionan las plazas en las 14 residencias públicas (centros propios). La Unidad de Seguridad TIC de la Agencia Digital de Andalucía realizó una revisión

de GRAMA y en septiembre de 2023, señaló que no se está manteniendo el sistema a nivel de software y existen varias vulnerabilidades de nivel alto que ponen en riesgo el sistema. Estos hechos incumplen el artículo 4.3.4 del Anexo II del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

El sistema informático GRAMA no tiene ninguna interconexión con los sistemas de información de ASSDA, lo que dificulta la coordinación de la gestión del Servicio de Atención Residencial entre la Consejería y la Agencia.

El gasto total de la Consejería para el sostenimiento de los 14 centros propios del Servicio de Atención Residencial de Andalucía en el ejercicio 2023 fue de 89,57M€ y el gasto de ASSDA de las plazas concertadas ha sido de 280,47 M€.



4. Recomendaciones.

Las **recomendaciones** que recoge el informe son las siguientes:

1. Elaborar un mayor número de indicadores de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos destinados al Servicio de Atención Residencial (SAR), conformados por ratios que permitan medir, comparar y mejorar estas políticas, identificando las desviaciones de los objetivos y las posibles acciones en respuesta a las mismas. Además, mejorar la calidad de los indicadores existentes siguiendo los criterios SMART.
2. Llevar a cabo actuaciones que permitan incrementar los porcentajes de ocupación de las plazas de los 14 centros propios de la Consejería en Andalucía, dadas las listas de espera existentes en el Servicio de Atención Residencial (SAR).
3. Adoptar medidas que redunden en un incremento del número de plazas de los centros propios de la Consejería y los centros concertados por ASSDA para el Servicio de Atención Residencial en Andalucía.
4. Documentar la asignación de plazas en los casos de rechazo de las plazas por los usuarios, que en la actualidad se realiza por comunicación telefónica, y notificar en primer lugar la Resolución del Programa Individual de Atención (PIA) de la prestación del Servicio de Atención Residencial (SAR) y que posteriormente se produzca el ingreso a los centros residenciales.
5. Crear un Registro de solicitudes de plaza en residencias con disconformidad que permita conocer los datos del número de rechazos de plaza por los solicitantes
6. Adoptar medidas para reducir las listas de espera del Servicio de Atención Residencial (SAR) en Andalucía y reducir los tiempos de tramitación del procedimiento de Reconocimiento de la situación de dependencia y la asignación de plazas del Servicio de Atención Residencial.
7. Realizar una Evaluación de Impacto en Protección de Datos, así como de una Certificación de conformidad del ENS de categoría MEDIA del Sistema de información GRAMA de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, tanto para la aplicación GRAMA-Gestión como GRAMA-Liquidada, debido a los servicios que ofrece y las características del tratamiento de datos sensibles del sistema de información. Se requiere el mantenimiento del sistema de información o desarrollar un nuevo sistema que cumpla con todos los requisitos de seguridad y protección de datos.
8. De forma simultánea al incremento del número de plazas de residencias de mayores y para mantener la calidad del servicio, analizar si se requiere aumentar el personal en dichos centros teniendo en cuenta los niveles de la ratio número profesionales/número de residentes según la normativa. También aumentar el número de personas dedicadas a la gestión del SAR en los Servicios centrales de la

Consejería y de ASSDA, así como en las Sedes provinciales de ASSDA con la finalidad de reducir los tiempos de tramitación del procedimiento de asignación de plazas.

9. Proponer la revisión de la dotación de fondos de financiación autonómica a la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad y ASSDA, para que permita incrementar el número de plazas del SAR de Andalucía y la reducción de las listas de espera del servicio.

5. Conclusiones.

La auditoría operativa es un tipo de fiscalización que se ha comprobado de gran utilidad para la mejora de los servicios públicos con mayor impacto social y, sin duda, los servicios de residencias de mayores son un pilar clave para el Estado del Bienestar de una Democracia.

La comparación de los plazos procedimentales de gestión respecto de los plazos máximos de tramitación según normativa resulta un buen indicador para medir la eficacia. Por su parte, los tiempos promedio constituyen un indicador fiable de la eficiencia en la gestión del procedimiento de reconocimiento del derecho de dependencia y, por ende, de la gestión de las residencias de mayores y, más concretamente, en el acceso a las plazas de las residencias.

6. Bibliografía.

Informe JA 11/2023 Fiscalización operativa de la gestión de las residencias de mayores de la Junta de Andalucía de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

