



FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONVENIO SUSCRITO ENTRE EL GOBIERNO DE CANARIAS (CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES) Y EL CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA PARA LA CONCERTACIÓN DE PLAZAS DE RESIDENCIA DE MAYORES, CON ESPECIAL INCIDENCIA EN LA RESIDENCIA DE AGÜIMES DE LOS EJERCICIOS 2014, 2015 Y 2016

12 DE SEPTIEMBRE DE 2019

El Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en el artículo 5.1 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, y a tenor de lo previsto en el artículo 18 de la misma disposición y concordantes del Reglamento de Organización y Funcionamiento, ha aprobado, en su sesión de 12 de septiembre de 2019, el Informe de Fiscalización de la Gestión y Ejecución del Convenio suscrito entre el Gobierno de Canarias (Consejería de Políticas Sociales) y el Cabildo Insular de Gran Canaria para la concertación de plazas de Residencia de Mayores, con especial incidencia en la Residencia de Agüimes de los ejercicios 2014, 2015 y 2016. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 4/1989, ha acordado su elevación al Parlamento de Canarias y su remisión al Tribunal de Cuentas, a la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a la Consejería de Derechos Sociales Igualdad, Diversidad y Juventud, al Cabildo Insular de Gran Canaria y al Ayuntamiento de Agüimes, así como a los anteriores responsables del citado Departamento y Entidades durante el periodo objeto de fiscalización.

Informe de fiscalización de la gestión y ejecución del convenio suscrito entre el Gobierno de Canarias (Consejería de Políticas Sociales) y el Cabildo Insular de Gran Canaria para la concertación de plazas de residencia de mayores, con especial incidencia en la residencia de Agüimes, de los ejercicios 2014, 2015 y 2016

ÍNDICE

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	5
1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1. Justificación.	7
1.2. Objetivos.....	7
1.3. Alcance.	8
1.4. Limitación al alcance.	8
1.5. Marco jurídico, presupuestario y contable.	9
2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	12
2.1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.	12
2.2. Establecimiento del SAAD en Canarias.	14
2.3. La financiación del SAAD.	16
2.4. Convenios de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria.	16

1

2.4.1. Definición de los tipos de plazas para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia reconocida.	18
2.4.2. Financiación de las plazas objeto del Convenio.	19
3. FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD	20
3.1. En el ámbito del Gobierno de Canarias.	20
3.1.1. El procedimiento de valoración de la dependencia.	20
3.1.2. Participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago).	22
3.1.3. Abonos de la CAC y justificación de las aportaciones.	24
3.1.4. Informes de Control Financiero de la Intervención General de la CAC. ...	26
3.1.5. Las funciones de Inspección.	27
3.1.6. Reclamaciones de los usuarios.	30
3.2. Fiscalización de regularidad, en el ámbito del Cabildo Insular de Gran Canaria. El Instituto de Asistencia Socio-Sanitaria.	30
3.2.1. Convenios de colaboración entre el IAS y el Ayuntamiento de Agüimes para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, en el periodo fiscalizado.	31
3.2.2. Abonos del IAS al Ayuntamiento de Agüimes.	33
3.2.3. Participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago).	35
3.2.4. Funciones de inspección.	37
3.2.5. Reclamaciones.	39
3.3. En el ámbito del Ayuntamiento de Agüimes.	39
3.3.1. Recursos humanos.	40
3.3.2. El Convenio con “Mensajeros de la Paz”	40
3.3.3. Expediente de aprobación de la ordenanza reguladora de la tasa por asistencia y estancia en la Residencia de Mayores.	42

3.3.4. La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago).....	45
3.3.5. Procedimiento de pago del contrato con la Entidad que gestiona la Residencia.....	47
3.3.6. Cálculo, para cada uno de los años del periodo fiscalizado, de la totalidad de los ingresos y de los gastos del Ayuntamiento por la Residencia.	49
3.3.7. Las funciones de inspección del Ayuntamiento de Agüimes.	52
3.3.8. Las reclamaciones en el Ayuntamiento de Agüimes.	53
4. FISCALIZACIÓN DE EFICACIA Y RESULTADOS.....	56
4.1. En el ámbito del Gobierno de Canarias.....	56
4.2. En el ámbito del Cabildo Insular de Gran Canaria. El Instituto de Asistencia Socio-Sanitaria.	58
5. FISCALIZACIÓN DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS	59
5.1. El procedimiento de valoración de la dependencia en Canarias.	59
5.1.1. Solicitud.	61
5.1.2. Valoración.....	64
5.1.3. Dictamen.	66
5.1.4. Resolución de reconocimiento de situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.....	67
5.1.5. Programa individual de atención (PIA).....	68
5.1.6. Proceso asignación de plaza.....	71
5.2. El procedimiento de admisión y gestión de plazas de las residencias de mayores por parte del IAS.	73
5.3. Los soportes tecnológicos para la gestión del SAAD en Canarias (en concreto en Gran Canaria).	76

6. TRAMITE DE ALEGACIONES.....	80
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	81
7.1. Conclusiones.....	81
7.2. Recomendaciones.	86
ANEXOS	89
ANEXO I.....	90
ANEXO II.....	98

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACC	Audiencia de Cuentas de Canarias.
AGE	Administración General del Estado.
AR	Alto requerimiento.
Art.	Artículo.
ATS	Asistente técnico Sanitario.
BOC	Boletín Oficial de Canarias.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
BR	Bajo requerimiento.
BVD	Baremo de Valoración de la Dependencia.
CAC	Comunidad Autónoma de Canarias.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CD	Centro de Día.
CEB	Capacidad económica de la persona beneficiaria.
CM	Cantidad mínima.
DG	Dirección General.
DNI	Documento Nacional de Identidad.
DUE	Diplomado Universitario en Enfermería.
ELA	Esclerosis lateral Amiotrófica
GUIAS	Gestión de Estancias del IAS.
IAS	Instituto de Atención Social y Sociosanitaria.
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IVD	Instituto de valoración de la dependencia.
MAYCA	Mayores con amortización.
MAYSA	Mayores sin amortización.
MR	Medio requerimiento.
NTE	Necesidades de terceras personas.
PB	Participación económica de la persona beneficiaria en el coste del servicio de atención residencial.
PCAMD	Plan Canario de Atención a Mayores Dependientes.
PIA	Programa individual de atención.
PVS	Prestación vinculada al servicio.
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
SAR	Servicio de Atención Residencial.
SCSP	Sustitución de certificados en soporte papel.

SISAAD Sistema de información del SAAD.
SIDCAN Sistema de Información de Dependencia de Canarias
TRLCSF Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación.

El art. 1 de la Ley Territorial 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, dispone que a la misma le corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias. En base a lo anterior y en virtud del art. 8 de la Ley Territorial 4/1989, de 2 de mayo, el Parlamento de Canarias solicita a la Audiencia de Cuentas de Canarias que realice la “Fiscalización de la gestión y ejecución del Convenio suscrito entre el Gobierno de Canarias (Consejería de Políticas Sociales) y el Cabildo Insular de Gran Canaria para la concertación de plazas de residencia de mayores, con especial incidencia en la Residencia de Agüimes de los ejercicios 2014, 2015 y 2016”, mediante acuerdo del día 21 de abril de 2017 la Comisión de Presupuestos y Hacienda del Parlamento de Canarias.

En virtud de ello, el Pleno de la ACC incluyó en el Programa de Actuaciones para el ejercicio 2017, aprobado en sesión celebrada el 28 de junio de 2017, la actuación denominada “Fiscalización de la gestión y ejecución del Convenio suscrito entre el Gobierno de Canarias (Consejería de Políticas Sociales) y el Cabildo Insular de Gran Canaria para la concertación de plazas de residencia de mayores, con especial incidencia en la Residencia de Agüimes de los ejercicios 2014, 2015 y 2016”.

1.2. Objetivos.

La actuación realizada es una fiscalización de regularidad y operativa, que ha contemplado los siguientes objetivos:

- De legalidad: Verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión del Convenio se han desarrollado de conformidad con las técnicas legales vigentes.
- Financiera: Verificación de que el estado de liquidación y justificación de las cantidades cobertura del Convenio se han realizado correctamente.
- De eficacia o de resultados: verificación de si los resultados obtenidos responden a los objetivos que se contemplaban en el Convenio.
- De sistemas y procedimientos, con arreglo a los principios generales de buena gestión.

1.3. Alcance.

El ámbito subjetivo ha sido el siguiente:

- El Gobierno de Canarias, a través de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, con especial incidencia en la Dirección General de la Dependencia.
- El Cabildo Insular de Gran Canaria, especialmente el Instituto de Atención Social y Sociosanitaria (en adelante, IAS).
- El Ayuntamiento de Agüimes, en relación con la Residencia de Mayores.
- Aquellos municipios con residencias de mayores, incluidas en el Convenio con el Cabildo Insular de Gran Canaria.

El ámbito objetivo ha afectado a los actos y procedimientos de gestión y ejecución del Convenio suscrito entre el Gobierno de Canarias (Consejería de Políticas Sociales) y el Cabildo Insular de Gran Canaria, para la concertación de plazas de residencia de mayores. Este convenio regula aspectos y servicios relacionados con el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, SAAD), pero el ámbito de esta fiscalización se limita al servicio residencial de mayores. También se han fiscalizado los actos derivados del convenio entre el IAS y el Ayuntamiento de Agüimes para la gestión de la Residencia de Mayores de dicho municipio.

Como consecuencia de que la delimitación de la fiscalización, propuesta por el Parlamento de Canarias, está referida a los actos de ejecución de un convenio entre administraciones, el alcance de la misma en las modalidades de eficacia, sistemas y procedimientos es más reducido, en tanto que se limita a la atención residencial de mayores dependientes, en el ámbito de la isla de Gran Canaria, y más específicamente en el Ayuntamiento de Agüimes.

1.4. Limitación al alcance.

La definición del objeto de la fiscalización propuesta por el Parlamento de Canarias, referida a los actos de ejecución de un convenio entre administraciones públicas de distintos niveles, la inexistencia de objetivos concretos definidos en la planificación que debiera regir el desarrollo de las políticas de dependencia en Canarias, y la inexistencia de indicadores de gestión necesarios para medir el grado de cumplimiento de los objetivos, han limitado la realización de una auténtica fiscalización de eficacia o de resultados.

1.5. Marco jurídico, presupuestario y contable.

Normativa Estatal.

- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre Ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.
- Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud.
- Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, que regula el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por dicha Ley.
- Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado.
- Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del sistema para la autonomía y atención a la dependencia garantizado por la Administración General del Estado.
- Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia,

establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Normativa Autonómica.

- Ley Territorial 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales.
- Ley Territorial 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias.
- Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, 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, modificado por el Decreto 163/2008 de 15 de julio.
- Decreto 101/2009, de 21 de julio, que modifica el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, 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.
- Decreto 131/2011, de 17 de mayo, por el que se establecen las intensidades de protección de los servicios y los criterios para determinar las compatibilidades y las incompatibilidades entre las prestaciones de atención a la dependencia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Decreto 67/2012, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias.
- Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y su participación económica en el coste de los servicios así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Decreto 154/2015, de 18 de junio, por el que se modifica el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias, aprobado por el Decreto 67/2012, de 20 de julio.

- Orden de 8 de septiembre de 2009, de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda, por la que se establece el procedimiento de habilitación provisional de centros, servicios y entidades privados, para la atención a personas en situación de dependencia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Orden de 2 de abril de 2008, por la que se establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y se hacen públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2008. (Derogada por el Decreto 93/2014).

Normativa Local.

- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Real Decreto Legislativo 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla en materia de presupuesto el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales.
- Orden del Ministerio de Hacienda/ 4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.
- La Orden del Ministerio de Hacienda/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.
- Ordenanza del Ilustre Ayuntamiento de Agüimes N^o TS.05 que regula la Tasa por prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local, de Asistencia y Estancia en la Residencia de Ancianos.

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

2.1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, sentó las bases para la creación del SAAD con la participación y la colaboración de todas las Administraciones Públicas. Este Sistema garantiza un derecho subjetivo de la ciudadanía, consistente en asegurar el acceso de cualquier persona a las prestaciones y servicios que requiera en función de la situación de dependencia en que se encuentre.

Las prestaciones del SAAD, reguladas en el capítulo 2 de la Ley 39/2006 y en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, se clasifican en servicios y prestaciones económicas que, salvo las excepciones que se establecen, son incompatibles entre sí.

La ley prevé tres tipos de prestaciones económicas, cuyas cuantías máximas se establecen con carácter general:

- Prestación económica vinculada al servicio, que se abonará únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, y se acredite la adquisición directa del servicio por parte del beneficiario.
- Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadoras/es no profesionales, a la que se atribuye un carácter excepcional.
- Prestación económica de asistencia personal, cuyo objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria.

La ley contempla en el catálogo de servicios los siguientes:

- Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
- Servicio de Teleasistencia.
- Servicio de Ayuda a domicilio, en las modalidades de atención de las necesidades del hogar y de cuidados personales.

- Servicio de centro de día y de noche, las modalidades de centro de día para mayores, centro de día para menores de 65 años, centro de día de atención especializada y centro de noche.
- Servicio de Atención Residencial, con residencias para mayores y centros de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

La situación de dependencia se clasifica, según el art. 26, de la Ley 39/2006 en los siguientes grados:

- a) Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- b) Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- c) Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Asimismo, el Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD), previsto en los art. 26 y 27 de la Ley 39/2006, que fue aprobado en el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril y actualizado mediante Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, permite determinar las situaciones de dependencia moderada, dependencia grave y de gran dependencia, así como identificar los dos niveles de cada grado en función de la autonomía personal y de la intensidad del cuidado que requiere de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del art. 26.

La determinación del grado y nivel de la dependencia de la persona valorada se obtiene a partir de la puntuación final obtenida en la aplicación del BVD de acuerdo con una escala de puntuación.

No obstante, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, suprimió la

distinción de niveles, sin perjuicio de que aquellas personas que tuvieran resolución de grado y nivel anterior a la entrada en vigor de dicha norma, sigan manteniendo la clasificación en grados y niveles mientras no se revise su situación.

La Ley establece que el procedimiento para la gestión y reconocimiento de las prestaciones del sistema es competencia de las Comunidades Autónomas. Son éstas las que reciben las solicitudes presentadas por la ciudadanía, proceden a la valoración de la situación de dependencia y dictan, en su caso, la resolución en la que se aprueba el Programa Individual de Atención (en adelante PIA) y las prestaciones que pudieran corresponderles.

Es en el marco de este escenario donde se ubican los convenios (2014, 2015 y 2016), objetos de esta fiscalización. En concreto, los convenios, suscritos entre el Gobierno de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria, regulan la prestación del servicio de residencias de mayores, con especial incidencia en la Residencia de Agüimes.

2.2. Establecimiento del SAAD en Canarias.

El SAAD, en concreto para la isla de Gran Canaria, se ha configurado mediante la suscripción de unos convenios anuales, entre la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, del Gobierno de Canarias, y el Cabildo Insular de Gran Canaria. A su vez el Cabildo Insular de Gran Canaria suscribe convenios con los ayuntamientos de la isla y demás entidades públicas y contratos administrativos con las privadas, que ofrecen las instalaciones y establecimientos que poseen, a fin de conformar la Red de Centros Sociosanitarios. Esta Red está constituida por centros del propio Cabildo, de los ayuntamientos y de entidades privadas.

La entrada en vigor de la Ley 39/2006, del Real Decreto 504/2007, y los Acuerdos del Consejo Territorial del SAAD, en sesiones celebradas los días 27 de noviembre de 2008 y 10 de julio de 2012, hizo necesaria la regulación de un procedimiento administrativo específico para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, y posteriormente el establecimiento de las intensidades de protección de los servicios y el establecimiento de los criterios para la determinación de la compatibilidad entre las prestaciones de atención a la dependencia en dicho ámbito, la regulación de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas

en situación de dependencia en Canarias, así como el establecimiento de los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del SAAD y su participación económica en el coste de los servicios, así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias. A tal efecto, el Gobierno de Canarias ha aprobado los Decretos 54/2008, de 25 de marzo; 131/2011, de 17 de mayo, 67/2012, de 20 de julio y 93/2014, de 19 de septiembre, que, respectivamente, regulan estas materias.

El art. 11.c) de la Ley 39/2006 dispone que, en el marco del SAAD, corresponde a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente, entre otras, la función de establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención.

El art. 12 de la referida Ley prevé la participación de las Entidades Locales en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye. Así mismo, en la Disposición adicional duodécima se establece que, en la participación de las entidades territoriales en el SAAD, se tendrán en cuenta las especificidades reconocidas a los Cabildos en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Título III de la Ley territorial 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, realiza una distribución de competencias en materia de servicios sociales entre las Administraciones Públicas de Canarias, atribuyendo a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 10), entre otras, la planificación de los servicios sociales, y a los Cabildos Insulares (art. 12), entre otras, la gestión de los servicios especializados de ámbito insular y los servicios descentralizados por otras Administraciones Públicas.

A su vez, el Cabildo Insular de Gran Canaria lleva a cabo la gestión de los servicios sociosanitarios, integrados en la Red de Centros Sociosanitarios del Cabildo, a través del IAS, Organismo Autónomo Local dependiente del Cabildo Insular, conforme a lo dispuesto en el art. 3 de sus Estatutos aprobados por acuerdo plenario de 14 de julio de 1998.

La puesta en marcha del Sistema Canario para la Autonomía y Atención a la Dependencia ha requerido de un conjunto de medidas de ordenación normativa y de reorganización funcional y territorial, así como de un periodo transitorio que permitiera ir integrando el Plan Canario de atención a Mayores Dependientes (PCAMD) y el Plan de Atención a la Discapacidad, en el nuevo Sistema.

2.3. La financiación del SAAD.

De conformidad con lo preceptuado en los art. 32 y 33 de la Ley 39/2006, en la financiación del SAAD participan tanto las Administraciones Públicas (AGE, CCAA y Entidades Locales, de acuerdo con la normativa de sus respectivas CCAA), como los beneficiarios de las prestaciones, según el tipo de prestación y coste del servicio y en función de su capacidad económica personal.

Esta financiación se estructura en los siguientes niveles:

1. Nivel mínimo de protección, financiado, en exclusiva, por la Administración General del Estado (AGE), a través del IMSERSO.
2. Nivel de protección acordado entre la AGE y la Administración de las CCAA, cuya financiación conjunta se regula a través de los diferentes convenios, previstos en el art. 10 de la Ley 39/2006, suscritos anualmente.
3. Nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma y financiado con cargo a sus presupuestos.
4. Participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones del SAAD. El art. 33 de la Ley 39/2006 establece, que los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.
5. Además, a través de los convenios que se citan a continuación, el Cabildo Insular de Gran Canaria, también financia una parte de la Red de Centros Socio Sanitarios.

2.4. Convenios de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria.

A fin de gestionar esta materia, en el ámbito de la isla de Gran Canaria, el Gobierno de Canarias ha suscrito convenios anuales de colaboración con el Cabildo Insular de Gran Canaria, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a

16

personas mayores o con discapacidad. La gestión de este convenio por parte del Cabildo está encomendada al IAS.

En el periodo objeto de la fiscalización (ejercicios 2014 a 2016) se han suscrito los siguientes convenios:

- De fecha 4 de abril de 2014, cuyo plazo de vigencia concluyó el 31 de diciembre de 2014.
- De fecha 4 de junio de 2015, cuyo plazo de vigencia concluyó el 31 de diciembre de 2015 (BOC nº 129 de 6 de julio de 2015).
- De fecha 16 de septiembre de 2016, cuyo plazo de vigencia concluyó el 31 de diciembre de 2016 (BOC nº 197 de 10 de octubre de 2016).

En cada uno de ellos se indica que la duración del mismo se extenderá desde su firma hasta el 31 de diciembre del año, si bien producirá efectos económicos desde el 1 de enero de ese año, a excepción de las plazas nuevas especificadas en los anexos respectivos.

Los Convenios tienen por objeto articular la colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, y la Consejería de Sanidad y el Cabildo de Gran Canaria para la prestación de los servicios de centro de día y de noche, así como de atención residencial (residencias, viviendas tuteladas y hogares funcionales) incluidos en la Red de Centros Sociosanitarios, propios, concertados o convenidos por el referido Cabildo, a las personas mayores o con discapacidad que tengan reconocida la situación de dependencia, determinado el requerimiento sanitario, en su caso, y se les hayan asignado dichos servicios en el PIA.

Tal como se pone de manifiesto en los informes de control financiero, realizados por la Intervención General de la CAC, el retraso en la firma de los convenios produce dificultades para el desarrollo de los mismos y para desarrollar tareas de control interno en su ejecución. Resulta especialmente relevante el retraso sufrido por el convenio del año 2016, que se suscribió el 16 de septiembre.

2.4.1. Definición de los tipos de plazas para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia reconocida.

1. A los efectos del Convenio se entienden por plazas para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia reconocida y a disposición del Sistema Canario para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el conjunto de plazas en centros de día, de noche y de atención residencial (centros residenciales, viviendas tuteladas y hogares funcionales) integradas en la Red de Centros Sociosanitarios del Cabildo de Gran Canaria, que este pone a disposición de tal Sistema, se encuentren ocupadas o no por personas usuarias al momento de la suscripción del Convenio. Las vacantes, así como las plazas previamente ocupadas y que vayan quedando libres, serán ocupadas en el menor plazo posible por personas en situación de dependencia reconocida.
2. A efectos de determinar el importe que corresponda abonar, las plazas se clasifican del siguiente modo:
 - a. Plaza ocupada, es aquella plaza adjudicada a una persona que tenga reconocida la situación de dependencia, determinado el requerimiento sanitario y se le haya asignado un servicio de centro de día, de noche, o de atención residencial en la resolución de aprobación del PIA y que la ocupe desde el momento en que se produce el ingreso en el centro, a menos que se encuentre en alguna de las situaciones a que se refiere el apartado siguiente.
 - b. Plaza reservada, es aquella plaza que, adjudicada a una persona que tenga reconocida la situación de dependencia, determinado los cuidados sanitarios y se le haya asignado un servicio de centro de día, de noche, o de atención residencial en la resolución de aprobación del PIA, no está ocupada en virtud de periodos de permisos, vacaciones, ingreso de la persona en un centro hospitalario o prescripción médica, ausencias justificadas por circunstancias sociales o familiares debidamente acreditadas, mediante documento justificativo, o en su defecto, declaración responsable. Durante el periodo que media entre el ingreso de la persona dependiente que ocupa la plaza en un centro hospitalario por un proceso médico agudo y el alta médica en el mismo o por prescripción médica, así como en aquellos casos en los que el programa de intervención de la persona establezca periodos de ausencia para promover la autonomía personal, facilitar la formación y el

empleo, así como para mantener contacto entre esta y su familia, las partes intervinientes acuerdan cofinanciar la plaza conforme a lo establecido en las cláusulas quinta y sexta del Convenio.

- c. Plaza disponible, es aquella plaza que se halla en proceso de ser ocupada. En este supuesto la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda se compromete a cofinanciar la plaza disponible como “plaza reservada” durante un período máximo de quince días hábiles desde que quedara vacante. Por el Cabildo Insular de Gran Canaria, se acreditará debidamente la causa que hubiera impedido la ocupación en tal plazo.

La Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda financiará el módulo sanitario de las plazas residenciales que se acuerdan en el Convenio. Este módulo se clasificará en alto, medio o bajo requerimiento en función de las necesidades de cuidados sanitarios de las personas usuarias.

2.4.2. Financiación de las plazas objeto del Convenio.

Las aportaciones económicas de la Comunidad Autónoma de Canarias y del Cabildo Insular de Gran Canaria, para financiar el Convenio en el periodo objeto de la fiscalización son las siguientes:

	Euros		
	2014	2015	2016
Gobierno de Canarias	30.930.529,75	32.628.762,00	35.193.427,00
Cabildo Insular de Gran Canaria	14.691.781,25	15.645.690,00	17.040.405,00
Totales	45.622.311,00	48.274.452,00	52.233.832,00

En el Anexo de este informe figuran, a modo ilustrativo, las plazas que en 2016 afectaban al convenio en Gran Canaria, y conformaban la Red de Centros Sociosanitarios para ese ejercicio.

3. FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD

3.1. En el ámbito del Gobierno de Canarias.

3.1.1. El procedimiento de valoración de la dependencia.

Los incumplimientos detectados en el procedimiento de valoración de la dependencia por parte de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, que se analiza en el capítulo 5 de este informe, son los siguientes:

- En las solicitudes de valoración se exige se acompañen diversos documentos físicos (DNI, certificados de empadronamiento, informes médicos, etc.), incumpléndose el mandato del artículo 70 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común
- En diferentes fases del procedimiento no se cumple con la obligación de resolver, ya sea por desistimiento en el procedimiento o por caducidad del expediente.
- No se elabora el informe sobre las circunstancias del entorno al que hace referencia el art. 8.2. del Decreto 54/2008, sin embargo tanto los valoradores como los técnicos PIA, en sus respectivos informes, tienen en cuenta las circunstancias significativas del entorno, por lo que sería conveniente la modificación del Decreto en este sentido.
- Se incumple el plazo máximo de tres meses desde la entrada de la misma en los registros de la Dirección General competente en materia de servicios sociales, para resolver y notificar la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema (apartado segundo del art. 9 del decreto 54/2008).
- Se incumple el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia (art. 11.6 del Decreto 54/2008), para elaborar la propuesta del PIA.
- Se han detectado expedientes, del 2014, 2015 y 2016, con resolución de aprobación del PIA que, o bien no contienen la propuesta de elaboración del PIA, o bien ésta se encuentra sin firmar, o bien están firmados por la Jefatura de Sección de Valoración y Coordinación de la situación de dependencia, como Presidente de la Comisión Técnica de elaboración del PIA la cual está suprimida desde 2008, incumpliendo lo establecido en el art. 11 del Decreto 54/2008, según Disposición Transitoria Tercera del Decreto 163/2008, que lo modifica.

- No se emiten las Resoluciones PIA, salvo que se derive una prestación económica, hasta que las plazas se encuentren disponibles para ser ocupadas, evitando el reconocimiento del derecho a la obtención de una plaza residencial pública. Por lo tanto, no se les ha estado reconociendo el derecho a percibir el servicio desde el reconocimiento de la dependencia, hasta que exista una plaza que se encuentre disponible para ser ocupada.
- Se ha constatado que existen personas, incluidas en el convenio con el Cabildo, que no han sido valoradas. En este sentido, por instrucción del Jefe de Servicio de valoración y orientación de la situación de dependencia de fecha 08/08/2016, se ha instado a un procedimiento reducido, que se aplicaría a las personas en centros dentro del convenio, que estén sin el PIA, en el que se reconozca la plaza mediante el documento que facilita el IAS de Gran Canaria, sustitución del trámite de consulta por el documento de aceptación de plaza, y el Informe Social realizado por la técnica del centro. De este modo se realizó una regularización de expedientes, en su mayoría de 2015 y 2016, para las personas que estuvieran ocupando plazas en centros de día y residencias de mayores, emitiendo resoluciones de aprobación del PIA, sin propuestas de PIA, incumpliendo lo establecido en el art. 11 del Decreto 54/2008.
- Se incumple el plazo máximo de tres meses, (art. 12.3 del Decreto 54/2008), que debe haber desde la fecha de notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, hasta la aprobación y notificación del PIA a la persona beneficiaria.

Se ha verificado que la tramitación del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, para cualquier solicitante, con independencia del municipio al que pertenezca, se rige por el procedimiento establecido en el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el mismo, con independencia del ayuntamiento donde definitivamente se preste el servicio de atención residencial.

Se ha podido observar que no existe un sistema formal de control interno establecido por la Dirección General de Dependencia y Discapacidad. Sin embargo, los responsables de cada fase llevan un seguimiento del número de expedientes que van resolviendo, y la jefatura de servicio hace un seguimiento del número de resoluciones de reconocimiento de grado y de PIA emitidas, aunque no se realiza una supervisión de cada fase por personal diferente al que la ejecuta. No obstante, ni se ha diseñado un

sistema de control interno, ni se han establecido actividades de control a lo largo del procedimiento, ni lógicamente se ha hecho un seguimiento de las mismas.

Por todo lo mencionado anteriormente, el riesgo de que se produzca información y actuaciones erróneas es alto, como consecuencia del inexistente control interno.

3.1.2. Participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago).

Los criterios generales para la aplicación efectiva de la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia fueron fijados por el Consejo Territorial del SAAD, mediante Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la entonces Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, se publicó el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en el coste de las prestaciones del SAAD.

Mediante Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, se publicó el Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del mismo, donde se aprueban nuevos criterios y contenidos comunes sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del Sistema, con el fin de armonizar los criterios de la capacidad y participación económica de los beneficiarios en el mismo.

En desarrollo de esta normativa, el Gobierno de Canarias aprueba el Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del SAAD y su participación económica en el coste de los servicios así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias, regula el copago y deroga cualquier norma de igual o inferior rango en lo que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto. Sin embargo, el Gobierno de Canarias no ha aplicado el referido Decreto, dado que las resoluciones de aprobación del PIA, elaboradas por la D.G. de Dependencia, no señalan el importe de esta participación económica.

El objeto de este Decreto es establecer los criterios para determinar la capacidad económica de las personas dependientes con la finalidad de fijar su aportación a los servicios asignados, así como la determinación de las cuantías de las prestaciones económicas, fijando los precios de referencia de los distintos servicios y prestaciones del

Sistema, de conformidad con el art. 33 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 con el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial del SAAD.

En contestación a un escrito de la Audiencia de Cuentas de Canarias, dirigido a la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, por el que se solicitan informes relacionados con el Decreto 93/2014 se contesta, mediante escrito de 13.06.2018 de la SGT de dicha Consejería, que remite a un escrito de la DG de Dependencia y Discapacidad, manifestando que *“no tienen constancia de informes que concreten propuestas específicas para su aplicación”*. Asimismo, afirman que *“la aplicación del decreto implica la articulación previa por el órgano competente de un procedimiento que adapte y programe en un plan de etapas la implantación del mismo en la estructura de las unidades administrativas de los dos servicios que la aplicarán. Lo que es obvio es que para que cualquiera de los dos servicios puedan implementar la aplicación del copago es necesario un estudio previo del mismo, partiendo de una valoración del coste económico de los servicios y, a continuación, procediendo a dotar de los medios personales, materiales e informáticos de las unidades que se determinen que deben aplicarlo.”*

Continúan mencionando la creación de un comité para articular la aplicación del decreto, pero no tienen constancia de las conclusiones del mismo.

La Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda planteó el posible aplazamiento o suspensión temporal de los efectos del Decreto, lo cual fue informado desfavorablemente por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos, al entender que son razones de mera oportunidad las que promueven la derogación parcial del mismo, así como al entender que la regulación de la CAC en el coste de los servicios de atención a la dependencia ha de respetar lo establecido en acuerdo del Consejo territorial de 10 de julio de 2012.

La Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, tras la creación de dos comisiones técnicas, una de ellas con Cabildos y otras entidades del Tercer Sector, para la elaboración del catálogo de servicios en materia de dependencia y discapacidad y para la nueva valoración del coste plaza/día, puso en conocimiento del Gobierno de Canarias, en febrero de 2016, de la situación de la dependencia en relación con el decreto del copago, indicando que el mismo supone nuevas funciones para una insuficiente plantilla y con unos arcaicos medios informáticos, así como una deficiente financiación de los Convenios, para la prestación de servicios en centros residenciales, de día y de noche a

personas en situación de dependencia, lo que repercute en las entidades del Tercer Sector y en los Cabildos Insulares. Además, añade que es imprescindible que se dispongan los medios materiales, personales y económicos necesarios, para que una inmediata puesta en marcha de la determinación de la capacidad económica se haga con plenas garantías.

La situación de precariedad de recursos humanos y medios técnicos, descrita por las comisiones citadas y por los informes de la propia Consejería, no se ha resuelto. El resultado es que el Decreto 93/2014 no se aplica de facto. Ello se manifiesta en los siguientes incumplimientos:

- En el cálculo de la capacidad económica para las listas de espera en atención residencial se aplica la Orden de 2 de abril de 2008, modificada por las órdenes de 10 de febrero y de 25 de septiembre de 2012, estando derogadas por el Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del SAAD y su participación económica en el coste de los servicios así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- En las resoluciones de aprobación del PIA no se especifica la participación en el coste del mismo que pudiera corresponder a la persona en situación de dependencia según su capacidad económica, incumpliendo lo establecido en el art. 12.2.b del Decreto 54/2008.

3.1.3. Abonos de la CAC y justificación de las aportaciones.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a la firma del Convenio, a través de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, transfiere al Cabildo Insular de Gran Canaria, para su ejecución por el IAS un primer anticipo del 50% en concepto de entrega a cuenta, por la prestación de los servicios y con efectos del mes de enero una cantidad inicial.

Las sucesivas entregas a cuenta con cargo al módulo social y sanitario se transferirán por la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda al Cabildo Insular de Gran Canaria, a través del IAS, por periodos trimestrales una vez justificada la aportación anterior, en la forma prevista en la cláusula séptima, apartado 3, en el primer mes del siguiente período trimestral a financiar.

La cuantía a transferir para el módulo social se determinará en función del número de plazas ocupadas (y reservadas) por las personas que hayan recibido los servicios en el ámbito territorial del citado Cabildo Insular en el tercer mes inmediatamente anterior a la fecha de finalización del período financiado y del precio plaza/día correspondientes al módulo social fijado en las cláusulas quinta y sexta según proceda.

Con respecto al módulo sanitario, la cuantía a transferir se determinará en función del número de personas que, con su correspondiente requerimiento sanitario, y en el tercer mes inmediatamente anterior a la fecha de finalización del período financiado, hayan recibido los servicios en el ámbito territorial del citado Cabildo Insular y del tipo de plaza que hayan ocupado, atendiendo al requerimiento sanitario de las mismas.

El método para calcular el importe a liquidar por las aportaciones establece un periodo trimestral. No obstante, los retrasos en la firma del convenio han impedido una ejecución temporal del mismo acorde con lo estipulado. Todos los convenios se han firmado con posterioridad al primer trimestre.

Este método, deducido de la aplicación de las correspondientes cláusulas del convenio, se detalla a continuación:

- Se parte inicialmente de la cantidad que ha representado el coste de las plazas día en el periodo que se trate, en virtud de los precios fijados por la cláusula quinta (en concreto en 2016 último año, del periodo fiscalizado), esto es nº de plazas por precio /día, según grado y estado de ocupación.
- A la cifra anterior se le deduce el importe del nivel mínimo garantizado por el Estado y el importe de la participación de la persona dependiente en el coste de los servicios, según el Decreto 93/2014.
- A esta cantidad se le aplican los siguientes porcentajes:
 - 100% del módulo sanitario.
 - 50% del módulo residencial de mayores.
 - 66.03% de las personas destinadas a personas con discapacidad.
 - La diferencia hasta llegar al 100% corresponde costearla al Cabildo.
- A la cifra resultante de aplicar los porcentajes señalados, en aplicación del segundo párrafo de la cláusula novena, se le pueden añadir los gastos que se

25

deriven del transporte de personas usuarias en situación de dependencia reconocida a Centros de Día y de Noche y el exceso, en su caso, del precio plaza/día fijado en la referida cláusula quinta.”.

- Este concepto de “exceso del precio plaza/día fijado en la cláusula quinta”, partiendo del importe total de obligaciones reconocidas por el IAS, una vez deducida la aportación económica de los usuarios y el importe de las aportaciones máximas de las administraciones firmantes, resulta un montante, que si es positivo resultará un exceso, que se agregará a las aportaciones calculadas hasta alcanzar la cifra global pactada en el convenio. Este exceso casi siempre iguala o supera el importe comprometido como aportación del Gobierno de Canarias.

Es evidente, la serie histórica así lo demuestra, que el coste de funcionamiento de la red de centros del SAAD en Gran Canaria, excede de las aportaciones previstas en el convenio. Por tanto, existiendo este criterio de abono del “exceso del precio/plaza día”, la metodología de cálculo de los pagos parciales no hace más que complicar, sin necesidad, la gestión del convenio.

Por su parte, el retraso en la aprobación de los convenios de cada año, repercute en la capacidad del Cabildo para poder planificar y presupuestar adecuadamente su política de atención a los dependientes. La prestación de servicios a las personas dependientes es una actividad pública de carácter permanente, por lo que no parece adecuada la figura del convenio como instrumento para la financiación de las plazas que se ponen a disposición del sistema público. Sería deseable establecer un marco seguro y permanente de financiación del sistema, que asegure a los Cabildos Insulares una estabilidad y garantía mínima para la financiación de los servicios y prestaciones destinadas a atender a las personas con dependencia.

En este sentido, el texto del convenio para 2018, supone un avance en la línea de lo comentado, puesto que se suscribe un convenio de carácter plurianual, abarca los años 2018 hasta 2021, lo que otorga el carácter de permanencia que se recomendaba. Así mismo, se ha simplificado el sistema de pago del Gobierno de Canarias. Se establece un pago único del 100 por 100, con justificación a posteriori.

3.1.4. Informes de Control Financiero de la Intervención General de la CAC.

La Intervención General de la CAC elaboró los informes de control financiero permanente de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de los ejercicios

26

2014, 2015 y 2016 y los informes de fiscalización de los borradores de los convenios de colaboración entre la administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria para la prestación de servicios en centros residenciales, de día y de noche a personas en situación de dependencia, y en general, a personas mayores o con discapacidad de los ejercicios 2014, 2015 y 2016.

Los informes de fiscalización de los borradores de convenios de 2015 y 2016 son favorables condicionados a la autorización del Gobierno.

El informe de 2014 es favorable condicionado, entre otros, a los siguientes aspectos, además de la autorización del Gobierno:

- No consta la autorización del abono anticipado de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad.
- Aportar el informe suscrito del borrador de informe favorable, preceptivo y vinculante, de la Consejería de Sanidad que consta en el expediente.
- Respecto al borrador del convenio, se formulan diversas observaciones.

En los informes de control financiero permanente se realizan varias observaciones y recomendaciones. Especial relevancia adquiere la inexistencia de un sistema de información que permita controlar el cálculo del importe a pagar a los cabildos, derivado de la ejecución de los convenios, puesto que el SIDCAN no funciona adecuadamente, la constancia de inaplicación del Decreto 93/2014 y que la firma de los convenios en fechas avanzadas del ejercicio les resta eficacia.

3.1.5. Las funciones de Inspección.

Los convenios objeto de fiscalización establecen en su clausulado que “Las plazas de los centros de día y de noche, así como de atención residencial concertadas por el Cabildo Insular de Gran Canaria tienen que cumplir los requisitos que se establecen en el Decreto 67/2012, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias, modificado por el Decreto 154/2015, de 18 de junio. Asimismo, deberán cumplir los requisitos de autorización de Servicio sanitario integrado en una organización no sanitaria que establece el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, y el de autorización de depósito de medicamentos en centros sociosanitarios que establece la Ley 4/2005, de 13 de julio, de Ordenación Farmacéutica de Canarias.”

27

La cláusula segunda, apartado 6, del Convenio de 2016 señala:

“6. La Dirección General de Dependencia y Discapacidad realizará cuantos controles periódicos de la correcta prestación y ocupación de los servicios por las personas en situación de dependencia reconocida considere convenientes, debiendo el Cabildo Insular de Gran Canaria dictar las instrucciones oportunas que permita dichos controles.”

Se ha constatado, que los recursos humanos que tiene asignados la unidad administrativa de la Inspección, de carácter regional, resultan manifiestamente insuficientes. Además de la continua demanda de información, no solo para la realización de las funciones de inspección, sino incluso para atender la demanda de información que se le requiere por diversas Instituciones públicas en el ejercicio de sus competencias. Para la tarea de inspección solo cuentan con una Jefa de Servicio y un Aparejador. No tiene ni siquiera un Auxiliar Administrativo. Ambos recursos están ubicados en las Palmas de Gran Canaria. Es preciso señalar que el ámbito de este servicio de inspección alcanza, a nivel regional, las áreas de menores, mayores y discapacidad.

En este escenario la inspección centra sus labores en aquellas áreas que tengan más riesgos. Desde problemas de maltratos, cuidado e higiene, alimentación, etc. Estas situaciones rara vez se producen en las residencias de gestión municipal. Para la realización de las inspecciones se dispone de unas plantillas donde se detallan los requisitos que se verifican en las visitas. La verificación se basa en aspectos funcionales (de personal y condiciones en que se prestan los servicios) y de infraestructuras. Las inspecciones que se realizan responden a quejas por situaciones de gravedad, sin existir una planificación en sus actuaciones.

En la isla de Gran Canaria, tan solo se han emitido actas de inspección en siete centros con un total de doce visitas de inspección, siendo uno de ellos la Residencia de Mayores de Agüimes, en el periodo entre 2014 y 2016. No hay un registro oficial de actas.

Recurso	Inspecciones	
	Nº visitas	Fecha inspecciones
Residencia de Agüimes	3	29/07/2014
		20/11/2014
		22/03/2016
Residencia Genoveva Pérez	2	12/08/2014
		29/06/2015
Residencia de Guía	1	31/07/2014
Residencia Ingenio	2	27/05/2014
		28/05/2015
Residencia Aldea	1	18/03/2014
Residencia Moya	2	15/07/2014
		04/11/2015
Residencia Valleseco	1	06/02/2014

La Residencia de Mayores Villa de Agüimes recibió en el periodo objeto de fiscalización tres inspecciones, dos en 2014 y otra en 2016. La del 29/07/2014 les requiere póliza de seguro de responsabilidad civil y comprobante de la revisión de extintores sin hacer referencia a ningún otro tipo de incidencia. La de 20/11/2014 es como consecuencia de una reclamación. La de 21/03/2016 ya es un acta más detallada, donde se manifiestan anomalías a subsanar relacionadas con puertas de seguridad, alumbrado de emergencia, simulacros de emergencia. Además se advierte de deficiencias mencionadas en un acta del 2012 y que no se ha subsanado lo relativo a la ausencia en Planta Baja de cuarto de sucio con vertedero y equipo de oxígeno. En la misma se le advierte de la necesidad de subsanar con carácter inmediato las múltiples deficiencias que afectan al sistema de detección y extinción de incendios, así como al abastecimiento de agua contra incendios, extintores y bocas de incendio equipadas, las puertas de cortafuegos, las de evacuación y las lámparas de alumbrado de emergencia.

No consta que se haya verificado la subsanación de las incidencias en seguridad puestas de manifiesto. Tampoco consta que se hayan abierto expedientes sancionadores por las incidencias detectadas en las actas de inspección.

Durante el periodo objeto de fiscalización no hubo ningún tipo de coordinación ni colaboración con el IAS en materia de inspección de las residencias de mayores. Sin embargo, durante 2018 se han comenzado a tener reuniones informales a nivel técnico.

3.1.6. Reclamaciones de los usuarios.

Se han conocido 12 casos de usuarios de la Residencia de Agüimes, que han presentado una reclamación económica, de un total de 34 que han estado vinculados al convenio analizado desde 2014 a 2016. En la reclamación hacen referencia a otra reclamación ante el ayuntamiento de Agüimes.

A la CAC se le reclaman los derechos económicos inherentes a la obtención de la plaza de atención residencial, desde la fecha de la resolución del PIA hasta la entrada en vigor del convenio en enero de 2014, por no haberle integrado en los convenios anteriores ni haber dotado de financiación pública nominativa a las plazas residenciales aprobadas en las resoluciones de los PIAs (constando también un recurso contencioso-administrativo por este motivo).

No consta que se haya contestado a ninguna de las reclamaciones económicas presentadas ante la Dirección General de Dependencia y Discapacidad. Tampoco consta que se hayan presentado reclamaciones económicas por estos conceptos, referidas a otras residencias de Gran Canaria, recogidas en el Convenio.

3.2. Fiscalización de regularidad, en el ámbito del Cabildo Insular de Gran Canaria. El Instituto de Asistencia Socio-Sanitaria.

El IAS es un organismo autónomo del Cabildo Insular de Gran Canaria y sus fines son los siguientes: la promoción, prestación y gestión de recursos y servicios socio-sanitarios en la isla de Gran Canaria; la docencia e investigación de la atención socio-sanitaria y su promoción; y la realización de otras actividades que puedan contribuir a estos fines.

El número medio de empleados del Instituto en los ejercicios que abarca la fiscalización: 2014, 2015 y 2016; ascienden a 648, 643 y 657, respectivamente, correspondiendo a las oficinas centrales una media de 71 plazas, según las plantillas de personal aprobadas anualmente con la aprobación de los presupuestos.

Los distintos departamentos existentes en las oficinas centrales son los siguientes:

- El servicio de admisión.
- El servicio de asesoría jurídica.

- El servicio de contratación.
- La unidad de docencia.
- La Gerencia.
- El servicio de gestión económica.
- El servicio de informática.
- La Intervención.
- El servicio de mantenimiento y obras.
- El servicio de Recursos Humanos.
- La unidad “Gran canaria accesible”.
- El servicio de consejería.
- La unidad técnica de evaluación de la calidad.

El IAS no dispone de un Catálogo de puestos de trabajo (RPT), por lo que sería conveniente que se llevaran a cabo las tareas administrativas necesarias para su aprobación y puesta en marcha, debiendo respetar el contenido mínimo establecido en el art. 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que señala que “(...) comprenderán al menos la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias”.

3.2.1. Convenios de colaboración entre el IAS y el Ayuntamiento de Agüimes para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, en el periodo fiscalizado.

El 19 de noviembre de 2014, se firma convenio de colaboración entre el IAS y el Ayuntamiento de Agüimes para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, con efectos retroactivos del 1 de enero de 2014, mediante el cual se financiaron las 11 plazas Grado II MR previstas en el convenio, como plazas ocupadas los 365 días del año 2014, al precio plaza día previsto en el Convenio de la CAC y el Cabildo Insular de Gran Canaria firmado el 4 de abril del 2014.

FINANCIACIÓN 2014 DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA				
Recurso	Nº de plazas	Precio/plaza día	Nº de días	Total
Residencia GII MR Sanitario	11	54,63	365	219.339,45
Total DEPENDENCIA				219.339,45

En el ejercicio 2015, el convenio CCAA y el Cabildo de Gran Canaria se firma el 4 de junio de 2015, garantizándose las aportaciones económicas y consolidándose con efectos del 1 de abril de 2015 las modificaciones de plazas correspondientes a los Convenios suscritos con EELL y asociaciones sin ánimo de lucro.

No obstante, como la firma de la adenda de revisión de prórroga del convenio entre el IAS y el Ayuntamiento no es firmado hasta el 13 de octubre de 2015, las 3 plazas nuevas Grado II MR dotadas económicamente a partir del 1 de abril del 2015, no son adheridas al convenio y financiadas, hasta el 1 de octubre del ejercicio 2015.

FINANCIACIÓN 2015 DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA				
Recurso	Nº de plazas	Precio/plaza día	Nº de días	Total
Residencia GII MR Sanitario	3	54,63	275	45.069,75
Residencia GII MR Sanitario	11	54,63	365	219.339,45
Total DEPENDENCIA				264.409,20

En el año 2016, la revisión de prórroga del Convenio de Colaboración entre el IAS Y el Ayuntamiento para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, se firma el 13 de junio de 2016.

El convenio CCAA y el Cabildo de Gran Canaria firmado el 16 de septiembre de 2016, se garantizan las aportaciones económicas y se consolidan con efectos del 1 de julio de 2016, las modificaciones de plazas correspondientes a los Convenios suscritos con EELL y asociaciones sin ánimo de lucro, a estos efectos son adheridas al convenio y financiadas al Ayuntamiento, 16 plazas de Grado III AR, a partir del 1 de julio de 2016.

Financiación 2016 del convenio de colaboración para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia				
Recurso	Nº de plazas	Precio/plaza día	Nº de días	Total
Residencia GII MR Sanitario	14	54,63	366	279.924,12
Residencia GIII MR Sanitario	16	65,32	184	192.302,08
Total DEPENDENCIA				472.226,20

El IAS abonará al Ayuntamiento de Agüimes los importes que se deriven en base a las estancias mensuales (ocupadas / reservadas/disponibles) a los precios establecidos y tomando como referencia lo establecido en el Convenio de colaboración entre la CAC y el Cabildo.

3.2.2. Abonos del IAS al Ayuntamiento de Agüimes.

El IAS contabiliza los gastos e ingresos derivados del Convenio suscrito con el Ayuntamiento, de acuerdo con el principio de universalidad, es decir, “el presupuesto ha de incluir todos los gastos e ingresos de la entidad”, y ha de hacerlo “por su importe bruto”, de acuerdo con el principio de presupuesto bruto.

Con el objeto de que el IAS, pueda efectuar un seguimiento y control individualizado a ésta unidad de gasto presupuestaria, de acuerdo con las reglas 21 y siguientes de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad, deberán crearse proyectos de gastos para cada unidad de gasto, cuya financiación sea susceptible de identificación, en términos genéricos o específicos de conformidad con los criterios que se establezcan en cada caso, y en cada uno de los períodos contables a los que se extienda su ejecución.

El importe total de las certificaciones emitidas por el IAS, para cada uno de los ejercicios que abarca la fiscalización, es el siguiente:

	2014				2015				2016			
	Total certificación	Aportación usuarios	Total certificación neta	%	Total certificación	Aportación usuarios	Total certificación neta	%	Total certificación	Aportación usuarios	Total certificación neta	%
CO de Agüimes	109.661,20	0,00	109.661,20	36,8%	110.125,40	0,00	110.125,40	35,4%	119.471,21	0,00	119.471,21	23,5%
CO de Agüimes. Centro de Día	37.457,20	0,00	37.457,20	34,2%	37.637,60	0,00	37.637,60	34,2%	40.576,94	0,00	40.576,94	34,0%
CO de Agüimes. Centro de Día NTP	72.204,00	0,00	72.204,00	65,8%	72.487,80	0,00	72.487,80	65,8%	78.894,27	0,00	78.894,27	66,0%
Residencia de Mayores	219.339,45	30.995,80	188.343,65	63,2%	234.417,33	33.126,52	201.290,81	64,6%	448.407,52	58.837,42	389.570,10	76,5%
GII	219.339,45	30.995,80	188.343,65	100,0%	234.417,33	33.126,52	201.290,81	100,0%	256.105,44	29.516,86	226.588,58	58,2%
GIII	0,00	0,00	0,00	0,0%	0,00	0,00	0,00	0,0%	192.302,08	29.320,56	162.981,52	41,8%
TOTAL	329.000,65	30.995,80	298.004,85	100,0%	344.542,73	33.126,52	311.416,21	100,0%	567.878,73	58.837,42	509.041,31	100,0%

En el ejercicio 2016, se encuentra un descuadre de -32.399 euros entre el importe de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2016, (600.278 euros) y el total de certificaciones íntegras del ejercicio 2016, que ascienden a (567.879 euros), debido a que consta duplicado el importe correspondiente a la complementaria del mes de octubre de 2016.

EL interventor del IAS, indica que la certificación de octubre complementaria se duplicó, pero se regularizó en el año siguiente.

El IAS resuelve esta duplicidad mediante la tramitación de una O/ por el importe duplicado de la certificación nº 4555 de la Residencia de Agüimes, correspondiente al mes de octubre de 2016, en una "O" de la certificación correspondiente al mes de junio de 2017, cuando debió tratarlo como un pago duplicado.

3.2.3. Participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago).

Ante la inaplicación del Decreto 93/2014, descrita en el correspondiente epígrafe donde se señalan los resultados de la fiscalización de regularidad, en el ámbito de la CAC, el IAS para determinar la participación de los usuarios, recurre a la financiación prevista en un convenio firmado por la CAC y el Cabildo de Gran Canaria para el Área de Mayores (PCAMD) y otro para el área de Discapacidad (PAD):

- Convenio PCAMD.- El 11 de julio de 2002, se suscribe un convenio de colaboración para la ejecución del Programa de Atención Socio-sanitaria, Área de Mayores, estableciendo en la cláusula sexta de dicho convenio que "en los gastos de mantenimiento el módulo social básico se financiará con la participación de la Consejería de empleo y Asuntos sociales (40 %), el Cabildo (40 %) y los usuarios (20%)".
- Convenio PAD.- El 14 de Octubre de 2005, se suscribe entre la CAC y el Cabildo de Gran Canaria, un Convenio de Colaboración para la ejecución del Programa de Atención Socio-sanitaria, Área de Discapacidad, en cuya cláusula quinta especificaba "se establece para el funcionamiento, la creación de un módulo social, a financiar por la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, el Cabildo y en su caso el propio usuario" La aportación del usuario nunca se ha aplicado y no se ha descontado en las certificaciones a abonar a los ayuntamientos, asociaciones y demás entidades que gestionan en el Sector de la Discapacidad y de la Salud Mental.

Por lo tanto, se produce una primera desigualdad que se concreta en la participación de las personas en situación de dependencia reconocida, debido a que a los usuarios de plazas de mayores se les atribuye un copago general del 20 % del módulo social, mientras que los usuarios de discapacidad no participan en el mantenimiento de las plazas que ocupan.

No obstante, en el Área de Mayores, aparece una segunda desigualdad, ya que se da el caso de que un usuario que ocupa una plaza residencial de alto requerimiento aporta una cantidad superior respecto a otro usuario que ocupa idéntica tipología de plaza en otro centro. Esto es debido a que el 20 % del módulo social del precio/plaza/día se calcula en base a un precio de origen distinto, motivado por el precio definitivo de adjudicación y posteriores revisiones de IPC derivadas de las prerrogativas contractuales.

Por otra parte, dentro del Área de Mayores, se constata el caso particular de los usuarios del Centro Socio Sanitario El Sabinal, que no participan en el coste de los servicios, en virtud de un Concierto Hospitalario suscrito el 7 de octubre de 1988, entre el Instituto Nacional de Salud y el Cabildo de Gran Canaria. El motivo de esta dispensa tiene su origen en que inicialmente estas plazas se reconocían como sanitarias, ya que procedían del Antiguo Hospital San Martín. Del total de 220 plazas con las que cuenta este centro, 160 son residenciales y pertenecen al Convenio de Dependencia, 30 son de estancia diurna y 30 gestionadas a través de un concierto con el Servicio Canario de Salud.

Con respecto a la Residencia de Taliarte, en virtud de la Resolución del 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicio Sociales (INSERSO), por la que se regulan los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en los Centros Residenciales para Minusválidos, los 285 usuarios residenciales aportan el 75 % de su pensión y 20 usuarios de plazas de estancia diurna, participan con el 40 % de su pensión.

A todo lo anterior, hay que añadir que existe variación de precios para una misma tipología de plaza Residencial o de Estancia Diurna, con igual prestación de cartera de servicios, debido a que tras la oportuna tramitación de expedientes de licitación pública, los centros han sido adjudicados a diferentes empresas de gestión privada.

Por tanto, en la actualidad, se presenta un escenario heterogéneo en la participación de los usuarios en el mantenimiento del Sistema de Dependencia (copago socio-sanitario), contrario al principio de igualdad reconocido en el art. 1 de la ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

3.2.4. Funciones de inspección.

El IAS cuenta con una Unidad Técnica de Evaluación y Calidad (en adelante, UTEC), que es responsable de:

- Garantizar la calidad de la atención prestada en los centros socio-sanitarios a las personas en situación de dependencia por razón de discapacidad intelectual, edad o trastorno mental.
- Realizar el control, vigilancia y seguimiento de la ejecución de los contratos y de los convenios entre el IAS y las empresas prestadoras de servicios.
- Resolución y respuestas a las incidencias que surgen en la atención a las personas usuarias de la red de centros socio-sanitarios del IAS: reclamaciones y expedientes disciplinarios.
- Elaborar y valorar la documentación técnica necesaria para el desarrollo de servicios de atención a la dependencia.

En una de las visitas realizadas por la UTEC, en el ejercicio 2014, a la Residencia de Agüimes, se pone de manifiesto que *“En el centro se encontraba visitando a los usuarios un Diplomado Universitario de Enfermería (DUE) y médico de SCS.”* No obstante se concluye en términos generales que el servicio se ajusta a los mínimos recogidos en el Decreto de aplicación.

En el ejercicio 2015 no se realizan visitas, por tanto, no se ha podido garantizar la calidad de la atención prestada a los usuarios en dicho ejercicio, ni verificar el cumplimiento de diversos estándares establecidos por el Decreto 67/2012.

Sin embargo, hasta julio de 2016 no se deja constancia, en el acta que es de obligado cumplimiento, de que la prestación de un servicio sanitario habitual, por parte del centro, para las personas que ocupan plazas del Convenio con el IAS, de medio y alto requerimiento, y la financiación de la medicación de estos usuarios no

es a través de la Seguridad Social, exceptuando los fármacos prescritos visados por el Servicio Canario de Salud.

Como consecuencia de las inspecciones realizadas por la UTEC en 2017, mediante escrito de fecha 10 de mayo de 2018, el IAS exige al Ayuntamiento el reintegro del *“importe del módulo sanitario de las plazas de alto y medio requerimiento correspondiente a la totalidad de las 30 plazas recogidas en convenio, una vez que se ha comprobado que no se disponía de personal médico y DUE contratado por la Residencia, así como no se estaban asumiendo los gastos farmacéuticos de las plazas de alto requerimiento”*.

El IAS exige el reintegro por la ausencia de personal sanitario y médico contratado por el centro, tanto para las plazas de medio como alto requerimiento.

Asimismo, en el caso de prescripción farmacéutica, se debe asumir el coste del gasto farmacéutico para las plazas de medio y alto requerimiento de acuerdo con lo previsto en la cláusula 8ª del Convenio suscrito entre la CAC y el Cabildo Insular de Gran Canaria para la prestación de servicios de atención a la dependencia, ejercicio 2014 y 2016 y cláusula 7ª para el convenio de dependencia del ejercicio 2015.

“los módulos de alto y medio requerimiento en atención residencial, incluyen los cuidados sanitarios, médicos y de enfermería, y la prestación farmacéutica, que en consecuencia deberá asumida por la entidad gestora del centro residencial a través del personal sanitario propio del centro residencial. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la financiación de los fármacos que precisen visado del Servicio Canario de Salud será asumida por dicho organismo”

No obstante, dicha cláusula es modificada en el Convenio suscrito el 20 de julio de 2017, entre la CAC y el Cabildo Insular de Gran Canaria para la prestación de servicios de atención a la dependencia estableciendo lo siguiente:

“El módulo de medio requerimiento en atención residencial, incluye los cuidados sanitarios, médicos y de enfermería, que en consecuencia deberá ser asumida por la entidad gestora del centro residencial a través del personal sanitario propio del centro residencial, y la prescripción farmacéutica se realizarán a través de los Servicios de Atención Primaria, Centro de Salud o Consultorio, al que esté adscrito. El módulo de alto requerimiento en atención residencial, incluye los cuidados

sanitarios, médicos y de enfermería, y la prestación farmacéutica, que en consecuencia deberá ser asumida por la entidad gestora del centro residencial a través del personal sanitario propio del centro residencial. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la financiación de los fármacos que precisen visado del Servicio Canario de la Salud será asumida por dicho organismo.”

Por todo lo expuesto, los importes exigidos como reintegros ascienden a:

Convenio de Dependencia	Importe módulo sanitario
2014	64.400,60
2015	68.827,64
2016	153.888,64
2017	229.658,29
Total módulo sanitario	516.775,17

3.2.5. Reclamaciones.

Las reclamaciones que el IAS recibe de los usuarios de la Red de Centros se refieren en la mayoría de los casos a incidencias y quejas derivados de problemas de convivencia en los centros, pequeños hurtos de pertenencias personales, comidas, etc.

3.3. En el ámbito del Ayuntamiento de Agüimes.

El Ayuntamiento de Agüimes ha realizado la prestación del servicio de la Residencia de Mayores, desde 1995, a través de sucesivos convenios suscritos con, la Asociación sin ánimo de lucro Mensajero de la Paz, cuando debió utilizar la figura del contrato de gestión de servicios públicos, regulado en el art. 8 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

El edificio donde se ubica la Residencia de Mayores de Agüimes es un inmueble de propiedad municipal, situado en Paseo de la Viñuela, s/n. 35260 Agüimes. Se construyó en un solar de 5.231 m² de titularidad municipal, adquirido por compraventa el 24 de noviembre de 1989, por acuerdo del Pleno de 30 de octubre de 1989, por importe de 13.077.500 Ptas. (78.597 euros). Aunque en la escritura figura el precio de 16.499.250 Ptas. (99.162 euros).

La Residencia presta dos tipos de servicios: 60 plazas en régimen de alojamiento y 10 plazas en régimen de centro de día. Dispone de un Reglamento de Régimen Interno, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia (en adelante BOP) de Las Palmas, nº 27, miércoles 27 de febrero de 2013, que regula los protocolos de acceso al servicio público de la Residencia, la convivencia en el mismo, los criterios de financiación de éste y la participación de las personas mayores en los órganos de participación y representación.

3.3.1. Recursos humanos.

El personal del Ayuntamiento que interviene en los procesos de gestión de la Residencia de Mayores está integrado por el Jefe de Sección de Servicios Sociales, que se encarga de la gestión de subvenciones con otras administraciones, la justificación de las mismas, así como de la gestión del Convenio con la Asociación Mensajeros de la Paz; la Trabajadora social, que realiza el seguimiento de los expedientes relacionados con la residencia municipal (plazas residenciales y de centro de día), así como la mediación en las demandas del director del centro hacia este Ayuntamiento; y el Jefe de Negociado de Mayores, que se encarga de las tareas administrativas relacionadas con los expedientes de los usuarios de la Residencia, apertura, facturación, etc. , y actualización de incidencias en la aplicación del IAS.

De forma puntual y dependiendo de las necesidades y circunstancias, puede intervenir en la Residencia personal de varias Concejalías para realizar diferentes actuaciones, como las de mantenimiento.

El personal destinado por el Ayuntamiento a la gestión de la Residencia de Mayores se considera suficiente y las funciones de cada una de ellas adecuada para una gestión eficiente de esta materia, teniendo en cuenta que la gestión está encomendada a una empresa externa. No obstante, se han detectado debilidades de control que tienen que ver más con carencias de procedimientos que de recursos humanos.

3.3.2. El Convenio con “Mensajeros de la Paz”.

El Convenio vigente en el periodo de la fiscalización fue suscrito en junio de 2014, con vigencia desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2014 y prorrogado en los dos ejercicios siguientes.

Del análisis del mismo se observa lo siguiente:

1. El objeto del Convenio es “la regularización de la colaboración entre el Ayuntamiento y la Asociación Mensajeros de la Paz, para el desarrollo de un programa de alojamiento y convivencia para mayores en la Residencia”.
2. A pesar de que su título indique “para el desarrollo del programa de atención a personas mayores dependientes en la Residencia de Mayores”, se trata de un convenio que regula la gestión de un servicio público por parte de un tercero.

Aunque la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias, contemplaba la colaboración del sector privado mediante la formalización de convenios o acuerdos, la Audiencia de Cuentas considera que para la gestión de este servicio, el Ayuntamiento debió utilizar la figura del contrato de gestión de servicios públicos, regulado en el art. 8 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). Al haberse utilizado la figura del Convenio se ha impedido la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia.

En mayo de 2018, el Ayuntamiento trata de corregir esta situación mediante la firma del contrato de concesión administrativa del uso privativo y normal del dominio público local de la Residencia de Mayores “Villa de Agüimes”, suscrito con la misma Asociación. Con lo que se corrige la figura utilizada, aunque no la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, puesto que se adjudica directamente.

3. Las Memorias explicativas de las actividades realizadas y justificación económica acreditativa del destino de los fondos librados, que tienen que presentar semestralmente, en los meses de julio y enero, en aplicación de la cláusula 4ª del Convenio, se presentan con carácter anual, aunque para la finalidad que persigue, se considera adecuada. Dichas Memorias vienen acompañadas de la justificación económica acreditativa del destino de los fondos librados, como establece el Convenio, incluyendo el justificante del pago de los mismos.
4. La Cláusula 5ª señala que la plantilla debe ajustarse a lo que establece el Decreto 63/2000, de 25 de abril, por el que se regula la ordenación, autorización, registro, inspección y régimen de infracciones y sanciones de centros para personas mayores, cuando dicho Decreto no estaba vigente a la fecha del Convenio, porque fue derogado por el Decreto 67/2012, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los centros y servicios

41

que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias, el cual fue modificado por el Decreto 154/2015, de 18 de junio. En concreto se modifica el Anexo 1, que es el que establece los requisitos en materia de recursos humanos.

La plantilla de la Residencia en el periodo fiscalizado no se ajusta a la fijada en la Cláusula 5ª, porque no ha dispuesto del puesto de Médico, Animador/a o dinamizador/a social y DUE, aunque esta función ha sido desempeñada por un/a Terapeuta ocupacional.

5. No se remite mensualmente la ficha con las incidencias producidas en el Centro, que establece la cláusula 9ª.
6. El Ayuntamiento no ha efectuado ninguna inspección en el periodo fiscalizado y no existe procedimiento de inspección, a pesar de lo establecido en la Cláusula 10ª. Aunque sí realiza un control sobre el funcionamiento interno del centro, mediante visitas semanales de la trabajadora social que despachar en la propia Residencia las quejas y las incidencias que se producen.
7. La Comisión de Seguimiento del Convenio prevista en la Cláusula 11ª no se ha constituido.

En su defecto, en la Residencia se ha constituido la Junta de Coordinación prevista en el Reglamento de Régimen Interno de la Residencia, que se constituyó el 3 de marzo de 2014 y se reúne semestralmente. En el periodo fiscalizado, se ha reunido en tres ocasiones. También existe un Comité de Calidad, constituido el 31 de enero de 2014, que se reúne una vez al mes. La importancia de algunos de los incumplimientos de las obligaciones que impone el Convenio a la Asociación que presta el servicio es suficiente para haber denunciado el Convenio.

3.3.3. Expediente de aprobación de la ordenanza reguladora de la tasa por asistencia y estancia en la Residencia de Mayores.

El Ayuntamiento de Agüimes tiene aprobada, desde el año 2000, una tasa, del grupo “por prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local”, por asistencia y estancia en la Residencia de Mayores (TS.05), que ha sido modificada en cuatro ocasiones desde entonces hasta la vigente, que fue aprobada el 2 de noviembre de 2016 y su publicación definitiva en el BOP nº 155, de 26 de diciembre de 2016, comenzando a regir a partir del 1 de enero de 2017.

La tasa vigente en el periodo de la fiscalización es, hasta el 30 de junio de 2016, la aprobada en sesión plenaria celebrada el 30 de septiembre de 2013, publicada en el BOP nº 161, de 16 de diciembre de 2013, y desde el 1 de julio de 2016 la aprobada en sesión plenaria celebrada el 29 de febrero de 2016, publicada en el BOP nº 78, de 29 de junio de 2016.

El expediente de aprobación de la tasa contiene el Informe del Interventor que da cumplimiento a lo establecido en el art. 25 de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, vigente en 2000, que indica:

“Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos, respectivamente”.

Análisis del informe técnico-económico.

El art. 24 de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, vigente en 2000, establece:

“2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate, se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente”.

El Informe del Interventor contiene una previsión de costes del servicio de 103.785.000 Ptas. (623.760,41 euros) y unos ingresos de 77.944.000 Ptas. (468.452 euros), lo que conlleva un déficit de 25.841.000 Ptas. (155.307 euros) que, según se indica en el informe, *“será cubierto por el Ayuntamiento con cargo a su presupuesto”.*

El elemento más importante en el cálculo económico, tanto de ingresos como de gastos, es el número de usuarios, siendo la capacidad de la residencia en el año 2000 de 30 personas. El precio que establece la Ordenanza de la Tasa (105.000 Ptas. al mes por persona en régimen ordinario y 135.000 Ptas. al mes por persona en régimen asistencial) es el mismo que establece el Convenio vigente ese año como aportación a Mensajero de la Paz por los servicios que presta. Por tanto, los costes estimados por la contratación del servicio deben ser equivalentes a los ingresos previstos por la Tasa. Sin embargo, en el Informe del Interventor los gastos son superiores en más del doble a los ingresos.

La situación prevista en este informe es muy diferente a la realidad en el periodo 2014-2016, ya que se pasa de un déficit previsto del 33,2% a un superávit del 26,2% en la media del periodo. Debido a que prevé unos ingresos por el servicio un 50,3% inferior a los ingresos medios del periodo, destacando la previsión de ingresos por la tasa, que es un 66,6% de la media del periodo, como consecuencia de la menor capacidad del Centro.

Los gastos también son inferiores a los del periodo 2014-2016, pero en menor medida (17,6%).

Análisis de la modificación de la Tasa.

En 2016, se tramita una modificación de la ordenanza de la Tasa, que se inicia en febrero de 2016 y se publica en el BOP de 29 de junio de 2016. La modificación afecta a los art. 3 y 7, quedando redactados los mismos de la siguiente forma:

Art. 3º. *“El hecho imponible está constituido por la prestación del servicio de asistencia y/o estancia en la residencia de mayores de aquellas personas que hayan sido seleccionadas para su ingreso por el propio Ayuntamiento de Agüimes, a estos efectos no constituirá el mismo cuando las plazas estén ocupadas en virtud de convenio administrativo suscrito por el Ayuntamiento de Agüimes y cualquier otra Administración Pública”.*

Art. 7º. Bonificaciones y exenciones.

Se suprime el punto número 1 y se reenumeran los dos restantes. El punto que se suprime tenía el siguiente contenido:

“1. De la totalidad de la deuda que se genere anualmente por cada beneficiario, se deducirá aquella cantidad que subvencione la Comunidad Autónoma o el Excmo. Cabildo Insular, la cual estará determinada por la aportación que ambas instituciones realicen a este Ayuntamiento anualmente. Esta bonificación y/o exención solo es aplicable a aquellos usuarios que por sus ingresos no cubran el importe de la cuota de la tasa”.

El expediente de modificación de la ordenanza de la Tasa de 2016 no acompaña ningún estudio económico *“pues se ha determinado que no supone ningún cambio, con sustancial trascendencia, para las arcas municipales”*. Cuando la capacidad de la Residencia se había duplicado respecto a la existente en la fecha del Informe anterior y es indudable que el cambio efectuado en el art. 3º implicaba una reducción significativa de los ingresos por este concepto, además de los efectos que este acuerdo iba a tener sobre las demandas en curso.

Con esta modificación, el Ayuntamiento no puede cobrar, a partir del 30 de junio de 2016, la tasa a los usuarios de la Residencia con plazas financiadas por el Convenio con el IAS, lo que implica un reconocimiento expreso de que la práctica mantenida hasta ese momento de cobro de la tasa a todos los usuarios independientemente de su situación respecto al sistema de dependencia y a su financiación, objeto de las reclamaciones, no era adecuada.

3.3.4. La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones (copago).

El Reglamento de Régimen Interno de la Residencia regula el copago en su art. 6:

“El usuario, familiar o representante legal, vendrá obligado al cumplimiento de los compromisos que para su ingreso y admisión, establezca en su momento la Ordenanza Fiscal Municipal reguladora del precio público, en cuanto al régimen de financiación de la plaza a ocupar se refiere, mediante la expedición de los documentos necesarios, teniendo en cuenta que el Art. 33 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia ya contempla la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, en el sentido siguiente:

Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.

Los usuarios y sus familiares suscribirán el contrato de prestación de servicios, en base a lo reflejado en la Ordenanza Fiscal reguladora de la prestación del servicio público en la Residencia de Mayores, mediante el cual vienen obligados a abonar el precio público establecido, para ser beneficiarios de la prestación que reconoce dicha Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia.”

Al coexistir en la Residencia personas beneficiarias del SAAD con otras que no lo son, hay dos normas de aplicación para establecer los precios y exenciones a aplicar a las personas usuarias. A las personas no beneficiarias del SAAD, el Ayuntamiento les aplica lo previsto en la ordenanza reguladora de la tasa. En tanto que a las personas beneficiarias del SAAD (11 en 2014 hasta septiembre de 2015, desde octubre de 2015 hasta junio de 2016, 14, y 30 a partir de julio de 2016) se les debería aplicar lo previsto en el Decreto 93/2014.

Como el Gobierno de Canarias no ha aplicado el Decreto, el IAS a la hora de financiar las plazas puestas a disposición del SAAD previstas en el Convenio, suscrito con el Ayuntamiento de Agüimes, para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, aplica un copago equivalente al 20% del módulo social (7,72 €/día), como ya se ha comentado. Es decir, al calcular la financiación de esas plazas descuenta este importe, que es el que tendría que aportar el usuario como copago.

No obstante, el Ayuntamiento aplica a los usuarios de las plazas puestas a disposición del SAAD, hasta julio de 2016, el mismo precio que al resto de usuarios no acogidos por la Ley de Dependencia, lo cual implica que les está aplicando un copago equivalente a la cuota de la Tasa (39,45 €/día, 1.222,95 €/mes, 14.399,25 €/año).

A partir de julio de 2016, empezó a deducirles a esos usuarios de la cuota que pagaban el importe financiado por el IAS (el 80% del módulo social del precio previsto en el Convenio), con lo cual se les aplica un copago equivalente al 20% del módulo social (7,72 €/día, 239,32 €/mes, 2.817,80 €/año).

Por tanto, aunque la responsabilidad de la no aplicación del Decreto que regula el copago corresponde al Gobierno de Canarias, como el IAS financia un determinado número de plazas anuales en virtud del Convenio, el Ayuntamiento

debió detraer del precio que aplica en virtud de la Tasa la parte financiada por el Convenio.

En virtud de esto, el Ayuntamiento ha liquidado, entre 2014 y 2016, a los usuarios financiados por el Convenio con el IAS un importe de 577.345 euros, cuando solo tenía que haberles liquidado el copago correspondiente que el IAS descuenta de la financiación (122.959 euros). En conclusión, el Ayuntamiento ha generado un ingreso indebido por importe de 454.386 euros, con el siguiente detalle por ejercicios:

Ejercicios	Cargos a Usuarios	Copago aplicado por el IAS	Ingresos indebidos
Ejercicio 2014	132.189,04	30.995,80	101.193,24
Ejercicio 2015	167.424,27	33.126,52	134.297,75
Ejercicio 2016	277.732,38	58.837,42	218.894,96
Total	577.345,69	122.959,74	454.385,95

Así mismo, se ha constatado, mediante los certificados de los centros residenciales de los distintos ayuntamientos de Gran Canaria, en los que hace referencia, que el importe del copago es muy inferior al establecido en la residencia de Agüimes, coincidiendo con el importe que establece el Cabildo Insular de Gran Canaria, cifrado en el 20% del módulo social.

Residencia de mayores	Precio usuario/día.
Residencia de Agüimes	39,45 €
Resto residencias municipales de Gran Canaria	7,72 €

3.3.5. Procedimiento de pago del contrato con la Entidad que gestiona la Residencia.

Según el Convenio suscrito con el Ayuntamiento, la Asociación “Mensajeros de la Paz”, tiene la obligación de presentar ante la Intervención de Fondos:

- Mensualmente, dentro de los diez primeros días del mes siguiente, las facturas de los gastos realizados.

- Semestralmente, en los meses de julio y enero, una memoria explicativa de las actividades realizadas y justificación económica acreditativa del destino de los fondos librados, conforme al modelo del Anexo I.

Cada mes, la Asociación presenta dos facturas:

- Una correspondiente a las plazas de alojamiento, por un importe invariable de 57.000 euros, que equivale a 950 euros por plaza y mes.
- Otra correspondiente al servicio de centro de día, por un importe variable en función de las comidas que se dispensen en el Centro.

Estas facturas son presentadas al Jefe de Negociado de Mayores, el cual las supervisa y les da la conformidad. La factura mensual correspondiente a las plazas de alojamiento, siempre llevan el importe máximo (950 euros por 60 plazas), sin tener en cuenta las plazas que han estado sin cubrir a lo largo del correspondiente mes.

Las Memorias, que vienen acompañadas de la justificación económica acreditativa del destino de los fondos librados, incluyendo el justificante del pago de los mismos, se presentan al Jefe de Sección de Servicios Sociales, el cual las revisa y les da la conformidad.

Los gastos justificados cada año son superiores al ingreso recibido, por lo que son suficientes para acreditar el destino de los fondos librados.

El Ayuntamiento no gestiona los gastos de la Residencia con un Proyecto de gasto con financiación afectada.

Según la contabilidad del Ayuntamiento, estos fueron los gastos correspondientes a la gestión de la Residencia efectuada por Mensajeros de la Paz:

Ejercicio	2014	2015	2016	Total
Convenio (plazas de alojamiento)	625.629,22	742.311,00	684.000,00	2.051.940,22
Centro de Día	9.752,86	13.204,40	14.567,85	37.525,11
Totales	635.382,08	755.515,40	698.567,85	2.089.465,33

Del análisis de la documentación soporte, se obtienen las siguientes incidencias:

- La factura correspondiente a abril de 2014 se contabiliza y paga en 2015.
- En las facturas en concepto de Centro de Día, correspondiente a los dos primeros trimestres de 2014, se detectó un error, se facturó de más por importe de 59,78 euros.
- Las facturas correspondiente a los meses de enero a julio de 2014 (incluida la de abril), se contabiliza por importe de 58.311 euros cuando debió hacerse por 57.000 euros. Para corregir esta situación, se efectúa un ajuste en la factura de agosto, para corregir las dos desviaciones, que se emite por importe de 47.763 euros (57.000 - 9.177 - 59,78).

Teniendo en cuenta estas incidencias, los gastos fueron los siguientes:

Ejercicio	2014	2015	2016	Total
Convenio (plazas de alojamiento)	684.000,00	684.000,00	684.000,00	2.052.000,00
Centro de Día	9.693,08	13.204,40	14.567,85	37.525,11
Totales	693.693,08	697.204,40	698.567,85	2.089.465,33

Los gastos totales del periodo coinciden con los contabilizados, pero se han producido diferencias en los gastos totales por ejercicios, así como una pequeña desviación entre gastos del Convenio y gastos del Centro de Día.

3.3.6. Cálculo, para cada uno de los años del periodo fiscalizado, de la totalidad de los ingresos y de los gastos del Ayuntamiento por la Residencia.

INGRESOS

Para la financiación de servicio que presta a través de la Residencia de Mayores, el Ayuntamiento percibe dos tipos de ingresos:

1. Ingresos procedentes de la Tasa que se cobra a los usuarios.

El Ayuntamiento ha percibido los siguientes ingresos (derechos reconocidos netos) por la Tasa por asistencia y estancia en la Residencia de Mayores:

Ejercicio	Usuarios alojamiento	Usuarios centro de día	Total
2014	696.664,33	16.270,79	712.935,12
2015	675.010,32	29.582,05	704.592,37

2016	596.006,01	35.405,49	631.411,50
Total	1.967.680,66	81.258,33	2.048.938,99

2. Ingresos procedentes del Cabildo de Gran Canaria (IAS).

En virtud del Convenio suscrito entre el Cabildo de Gran Canaria para la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, el Ayuntamiento ha percibido, por usuarios de la Residencia, los siguientes derechos reconocidos netos:

Ejercicio	Importe
2014	188.343,65
2015	201.290,81
2016	389.570,10
Total	779.204,56

Además, en 2014 el Ayuntamiento recibió una subvención directa a los efectos de financiar el proyecto denominado “Mantenimiento de la Residencia de Mayores Villa de Agüimes”, por importe de 45.141 euros.

GASTOS

Para el cálculo de los gastos aplicables, se ha acudido a la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, la cual, en art. 6, establece en el caso de gestión indirecta, el coste efectivo vendrá determinado por la totalidad de las contraprestaciones económicas que abone la entidad local al contratista, incluidas las contraprestaciones en concepto de precio del contrato, así como, en su caso, las subvenciones de explotación o de cobertura del precio del servicio.

En este caso, el cálculo efectuado contempla el precio del contrato (convenio) con Mensajeros de la Paz para las plazas en régimen de alojamiento y la subvención para las plazas de centro de día, que sería lo que exige la Orden HAP/2075/2014, a lo que se han añadido los gastos de mantenimiento y la amortización de las inversiones realizadas en la Residencia, ya que éstas corren por cuenta del Ayuntamiento.

1. Pago derivados del Convenio con la empresa que gestiona la Residencia.

Por los servicios prestados por Mensajeros de la Paz en la Residencia, el Ayuntamiento ha incurrido en las siguientes obligaciones reconocidas netas:

Ejercicio	Usuarios alojamiento	Usuarios centro de día	Total
2014	684.000,00	9.693,08	693.693,08
2015	684.000,00	13.204,40	697.204,40
2016	684.000,00	14.567,85	698.567,85
Total	2.052.000,00	37.465,33	2.089.465,33

2. Gastos de mantenimiento de la Residencia.

El Ayuntamiento ha incurrido en gastos en bienes corrientes y servicios (capítulo 2), tales como reparaciones, mantenimiento, seguro, desinfección y desratización, etc., por los siguientes importes:

Ejercicio	Importe
2014	9.649,28
2015	55.136,16
2016	2.408,67
Total	67.194,11

3. Amortización de las inversiones efectuadas en la Residencia.

Teniendo en cuenta que la Residencia es propiedad del Ayuntamiento, la amortización anual del costo de su construcción (descontado la parte financiada con subvenciones públicas) y posteriores reformas, así como otras inversiones en instalaciones y equipamiento, tiene los siguientes importes:

Ejercicio	Importe
2014	41.258,41
2015	46.557,12
2016	26.925,77
Total	114.741,30

Resumen.

Concepto	2014	2015	2016	Total
INGRESOS	946.419,28	905.883,18	1.020.981,60	2.873.284,06

Ingresos por Tasas	712.935,12	704.592,37	631.411,50	2.048.938,99
Subvenciones	233.484,16	201.290,81	389.570,10	824.345,07
GASTOS	744.600,77	798.897,68	727.902,29	2.271.400,74
Contrato de servicios con MP	693.693,08	697.204,40	698.567,85	2.089.465,33
Otros gastos del capítulo 2	9.649,28	55.136,16	2.408,67	67.194,11
Amortización Inversiones	41.258,41	46.557,12	26.925,77	114.741,30
Diferencia (superávit)	201.818,51	106.958,50	293.079,31	601.883,32
%	21,3%	11,8%	28,7%	20,9%
Ingresos indebidos usuarios Residencia	101.193,24	134.297,75	218.894,96	454.385,95

Con estos datos se deduce que, en los tres ejercicios analizados, los ingresos obtenidos son superiores, en más de un 20%, a los gastos. El superávit es muy significativo en los ejercicios 2014 y 2016 y algo menor en 2015, que tiene su explicación por un menor ingreso por subvenciones y un mayor gasto en mantenimiento.

En consecuencia, el superávit del periodo es suficiente para cubrir el importe de los ingresos cobrados indebidamente a los usuarios por el copago.

3.3.7. Las funciones de inspección del Ayuntamiento de Agüimes.

El Ayuntamiento de Agüimes no ha efectuado ninguna inspección en la Residencia en el periodo fiscalizado, no ha fijado un procedimiento de inspección, previsto en la Cláusula 10ª y no se ha constituido la Comisión de Seguimiento del Convenio prevista en la Cláusula 11ª.

El Ayuntamiento no dispone de copia de las actas de las inspecciones efectuadas por la UTEC. La UTEC entrega copia de las mismas al Director de la Residencia, que sí dispone de ellas. Sin embargo, sí recibe en 2017, tres escritos, del IAS al Ayuntamiento de Agüimes, relativos a las últimas visitas realizadas durante 2017 por los técnicos de la UTEC. Aunque no está documentado y no se deja constancia en actas, el Ayuntamiento realiza un control sobre el funcionamiento interno del centro, mediante visitas semanales de la trabajadora social que despacha en la propia Residencia las quejas y las incidencias que se producen.

3.3.8. Las reclamaciones en el Ayuntamiento de Agüimes.

Se ha constatado la existencia de 6 reclamaciones presentadas, mediante Recurso Contencioso-Administrativo, de personas usuarias de la Residencia.

En las reclamaciones al Ayuntamiento (que son de mayo de 2016, excepto una que es de octubre de 2017), se solicita la anulación del contrato suscrito con el Ayuntamiento para el ingreso en la Residencia, el reconocimiento de que solo se debe abonar el copago (2.818 euros) y la devolución de las cantidades pagadas de más desde el reconocimiento del PIA.

Los argumentos que se esgrimen en estas reclamaciones son:

- Que la Cláusula 3ª del documento de ingreso (contrato) establece que “... si este Ayuntamiento recibiese subvención para el mantenimiento de plazas residenciales a personas dependientes, siempre y cuando la situación de financiación del servicio prestado a la persona residente Dª. XXX lo aconsejare, ésta repercutiría minorando la aportación mensual con cargo a dicha subvención.”
- Que las personas reclamantes tienen reconocida su situación de dependencia y el derecho al servicio de atención residencial en la Residencia de Agüimes, por Resolución de la Viceconsejería y/o Dirección General correspondiente.
- Que el IAS, en virtud de los Convenios suscritos con el Ayuntamiento, financia las plazas que ocupan las personas reclamantes con un importe diario de 64,83 euros, es decir, un total anual de 23.662 euros.
- Que las personas reclamantes han venido abonando la cantidad de 1.200 euros mensuales, es decir, 14.400 euros anuales.
- Que la Resolución del PIA que tienen las reclamantes anula el contrato suscrito con el Ayuntamiento al ingreso, pues la plaza la asume, desde ese momento, el Gobierno de Canarias dentro del Convenio y que la residente solo tiene que hacer frente al copago, el cual viene determinado por la cantidad que el Cabildo justifica a la Consejería y que asciende a la cantidad de 2.818 euros.

Los argumentos del Ayuntamiento, tanto en la desestimación de la reclamación como en la contestación a la demanda en el Contencioso-Administrativo, son los siguientes:

- Que en el Convenio entre el Gobierno de Canarias y el Cabildo de Gran Canaria para los ejercicios 2014 y 2015 -cláusula 7ª, apartado 5º y cláusula 6ª, apartado 5, respectivamente-, establecía que: “Hasta tanto se apruebe la regulación para determinar la participación de las personas en situación de dependencia reconocida en el coste de los servicios del Sistema Canario para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el Cabildo Insular de Gran Canaria podrá continuar aplicando la normativa vigente en su ámbito territorial”.
- Que el Ayuntamiento no conoció los usuarios ocupantes de las plazas financiadas por el Convenio del IAS hasta marzo de 2015, fecha en que se dio de alta en el sistema GUIAS.
- Que, según el Convenio, el precio día con el que se financian las plazas es de 54,63 euros, no 64,83 euros como se indica en la demanda, apoyado en un escrito de la Directora General de Dependencia de 16 de marzo de 2016.
- Que se ha producido una diferenciación en dos colectivos entre los usuarios de la Residencia de Mayores, los usuarios ocupantes de las plazas financiadas por el Convenio y el resto, que la desigualdad de trato carece de explicación razonable y que el cambio de financiación beneficia a unos pocos en detrimento del conjunto. Los primeros, 11 de 60 plazas (y subiendo en los años 2015, 2016, 2017) con una aportación a su plaza por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, y los segundos sin aportación. No hay patrimonialización de la aportación económica de la plaza por parte del Ayuntamiento, se financian 11 plazas según convenio, la aportación del IAS se aplica a todos los gastos tanto directos como indirectos u horizontales de la Residencia, se financia la estancia (el servicio prestado) no a la persona. Se aporta dossier del cual se infiere que de ser un “negocio absolutamente lucrativo hecho a costa de la dependencia y de los dependientes” es un servicio que genera déficits económicos, la idea de negocio es incierta, cuando menos.
- Que no se ha producido silencio administrativo positivo alguno, se ha contestado de la única forma lícita posible, procediendo a la modificación de la Ordenanza Fiscal TS005 BOP de 16 de julio de 2016, y la exención de pago, no cabe otra fórmula sino la modificación de la ordenanza fiscal.
- Que, en cuanto al importe de las cuotas reclamadas, entiende el Ayuntamiento que de declarar el Juzgado el derecho de devolución, es a favor del organismo autónomo del Cabildo de Gran Canaria, IAS, no a la recurrente dada la naturaleza finalista de la aportación pública.

Sostiene esta parte que la cuota de 7,72 euros diarios que se descuenta, es una práctica administrativa de difícil encaje legal, para ello se requiere que no se aplique el reglamento dictado al efecto, es una suerte de derogación singular de un precepto de carácter general. El “ámbito territorial” no es inmune al Decreto 93/2014, consideración del informe de la demanda:

“(…) SEXTO. Hasta que la Dirección General de Dependencia y Discapacidad no determine la participación de las personas en situación de dependencia reconocida en el coste de los servicios del Sistema Canario para la Autonomía y Atención a la Dependencia, según el Decreto 93/2014 de 19 de septiembre, el Cabildo Insular de Gran Canaria continuará aplicando la normativa vigente en su ámbito territorial.”

Con fecha 3 de septiembre de 2018, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Las Palmas de Gran Canaria ha dictado sentencia para una de las reclamaciones, estimando íntegramente su recurso y condenando al Ayuntamiento a devolver las cantidades cargadas indebidamente desde el 01/01/2014 hasta el 30/06/2016, cuyo importe asciende a 29.184 euros.

Con fecha 8 de octubre de 2018, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Agüimes acuerda el “allanamiento parcial al suplico b) de la demanda rectora en los recursos contencioso-administrativos relacionados...”, que fue comunicado al Juzgado en escrito de fecha 17 de octubre

4. FISCALIZACIÓN DE EFICACIA Y RESULTADOS

4.1. En el ámbito del Gobierno de Canarias.

En la Memoria de Programas de la Ley de Presupuestos de la CAC del ejercicio 2016, referido al programa 231M, Atención a Personas en situación de Dependencia, se señala la siguiente finalidad del mismo:

- Agilizar la tramitación del proceso que reconoce el derecho a la dependencia de la persona solicitante: elaboración del dictamen, aprobación del correspondiente Plan Individual de Atención y concesión al beneficiario del servicio o prestación económica que proceda. Con el objetivo de prestar cobertura específica a la financiación de las acciones derivadas de la aplicación de la mencionada Ley se crea este programa presupuestario.

A su vez la memoria señala los siguientes objetivos concretos:

1. Actualizar las solicitudes y reconocimientos de derechos.
2. Incrementar el número de beneficiarios con prestaciones en un porcentaje no inferior al 30%.
3. Implementar aplicación informática de gestión de Dependencia.
4. Reorganizar y mejorar la coordinación del modelo de dependencia con las entidades e instituciones colaboradoras.
5. Potenciar nuevas líneas de intervención social para promover la prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
6. Definir una Cartera de Servicios y Prestaciones Económicas en el marco de la Ley de Dependencia.
7. Mejorar las condiciones de trabajo en las instalaciones y, adecuar los espacios del personal que desarrolla funciones en dependencia.

En las Leyes de Presupuestos de los años 2014 y 2015, las memorias del programa 231M de estos ejercicios no aparecen objetivos concretos a alcanzar. Se describen varias actuaciones a desarrollar, así como el desarrollo normativo que se ha producido sobre la materia.

La Dirección General de Dependencia y Discapacidad manifestó, que no tienen constancia de ningún sistema de indicadores de gestión para el seguimiento y evaluación del convenio entre los años 2014 y 2016, indicando que el seguimiento del convenio se hizo a través de la Comisión, la cual no consta que se haya reunido, recogido en el mismo. Asimismo, afirma que el SIDCAN no estaba operativo durante el periodo 2014-2016, para las islas de Tenerife y Gran Canaria.

Además, manifestó que durante la anualidad 2017 no realizaron una evaluación formal y detallada de los objetivos recogidos en la memoria del programa presupuestario 231M “Atención a personas en situación de Dependencia”, para a continuación informar sobre el grado de consecución de cada objetivo concreto establecido en la Ley de Presupuestos de 2016.

Los objetivos que se establecen en la ley de presupuestos de 2016 tienen un alcance superior al establecido en esta fiscalización, ya que abarca a la totalidad de la atención a personas en situación de Dependencia, siendo el ámbito de aplicación de este informe, exclusivamente, el convenio con el Cabildo de Gran Canaria y en concreto en la atención residencial a mayores.

De la información obtenida de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, y en lo referente a los aspectos relacionados con la eficacia y resultados se observa que con carácter general el establecimiento de los objetivos concretos no va acompañado de un conjunto de indicadores de gestión y que no se ha creado la estructura, ni de medios personales ni informáticos, para realizar una correcta actuación de seguimiento en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Todo ello impide realizar una correcta evaluación de la consecución de los objetivos marcados.

Para lograr un seguimiento real de los objetivos establecidos es imprescindible que, al menos, se desarrollen indicadores de gestión, que muestren la evolución de las actuaciones realizadas en las distintas fases del procedimiento de tramitación del reconocimiento de la situación de dependencia, y del derecho a las prestaciones del SAAD con respecto al servicio de atención residencial para mayores. Estos indicadores deberían establecerse para cada una de las principales fases del procedimiento y deberán mostrar el número de expedientes alcanzados en un periodo determinado, teniendo en cuenta los recursos humanos empleados. Asimismo, tienen que establecerse unos rangos de resultados alcanzados, dentro de los cuales se consideren aceptables, y articular un procedimiento de seguimiento de

las desviaciones producidas y metodología a seguir para corregir los desfases identificados, así como fijar los responsables de cada fase y determinar los órganos encargados del seguimiento y toma de decisiones, en cuanto a la fijación y alcance de los objetivos establecidos, de la consecución de los mismos y de las medidas a adoptar ante las desviaciones producidas.

Además, los indicadores deberían abarcar a las reclamaciones presentadas bien por tipologías o por centros de forma que permitan actuar a la administración ante problemáticas concretas.

En cuanto a los siete objetivos establecidos en la Ley de Presupuestos de 2016, en tres de ellos, incrementar el número de beneficiarios con prestaciones en un porcentaje no inferior al 30%, implementar una aplicación informática de gestión de Dependencia y definir una Cartera de Servicios y Prestaciones Económicas en el marco de la ley de dependencia, no se han alcanzado los objetivos fijados. En cuanto a los cuatro restantes, actualizar las solicitudes y reconocimientos de derechos, reorganizar y mejorar la coordinación del modelo de dependencia con las entidades e instituciones colaboradoras, potenciar nuevas líneas de intervención social para promover la prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal y el de mejorar las condiciones de trabajo en las instalaciones y adecuar los espacios del personal que desarrolla funciones en dependencia, se observa que los avances que se han realizado son insuficientes como para considerar que se hayan alcanzado los objetivos propuestos.

4.2. En el ámbito del Cabildo Insular de Gran Canaria. El Instituto de Asistencia Socio-Sanitaria.

Al IAS se le ha solicitado información respecto de indicadores de gestión para el seguimiento y evaluación del convenio, servicio, y /o política pública de atención a mayores en residencia, así como el resultado de esos indicadores correspondiente a los ejercicios 2014, 2015 y 2016.

El IAS remitió informe anual de los indicadores de seguimiento, que se extraen de la base de datos del sistema GUIAS de los periodos solicitados. En dichos informes hay muchos datos, pero no se calculan indicadores como tal, al no ser comparable con algún nivel de referencia, ni aportar información sobre desviaciones, que permitan adoptar acciones correctivas o preventivas según el caso. Por tanto, en este ámbito no se puede realizar el control de eficacia y resultados propuesto.

58

5. FISCALIZACIÓN DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

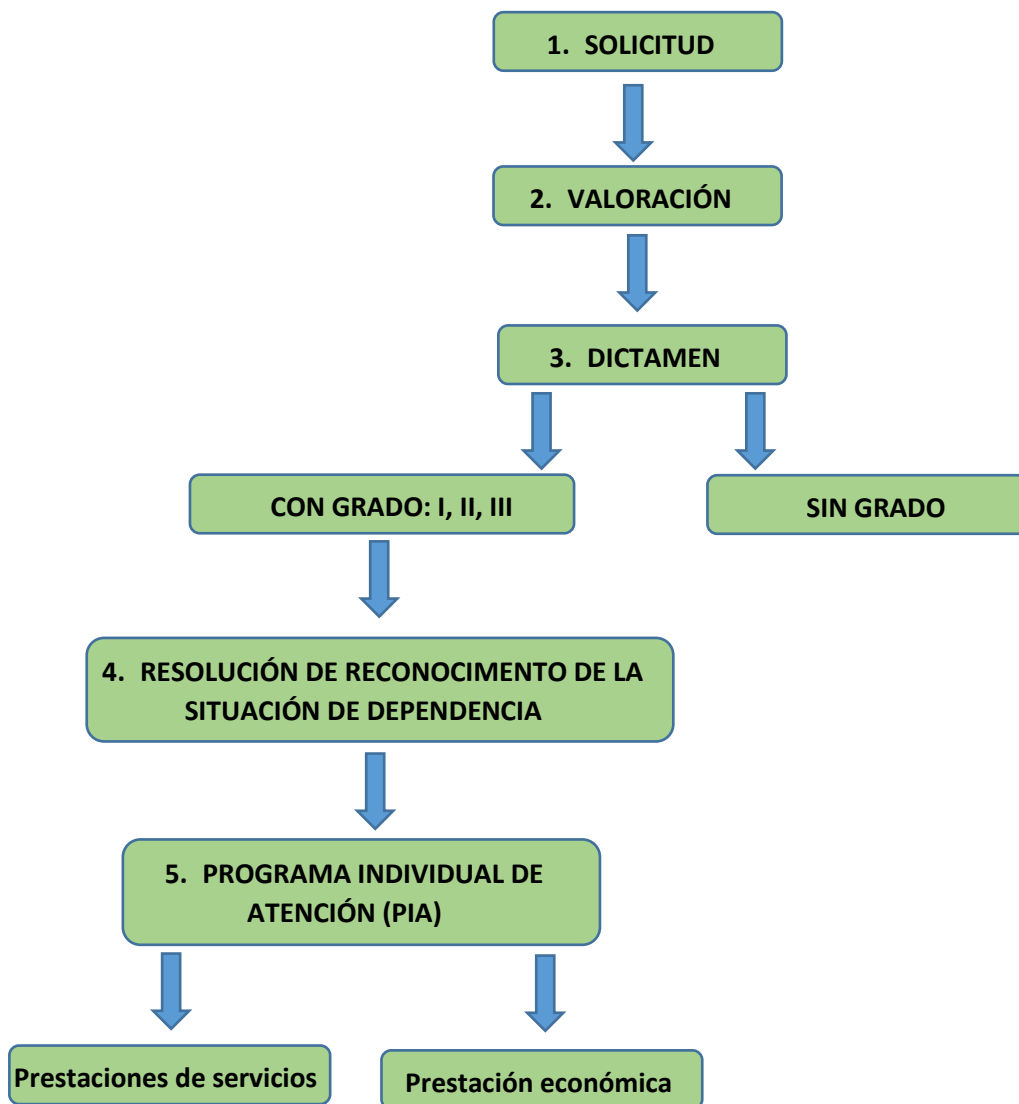
5.1. El procedimiento de valoración de la dependencia en Canarias.

El procedimiento de tramitación del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD seguido por la CAC viene establecido en el Decreto 54/2008.

Las Fases del procedimiento son las siguientes:

1. Solicitud. Presentación por la persona interesada o quien ostente su representación en el modelo normalizado, acompañado de los documentos que se requieran, ante la Dirección General competente en la materia.
2. Valoración. Proceso que realizan los profesionales de la Comunidad Autónoma de la situación de dependencia, aplicando el baremo de dependencia aprobado por el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero.
3. Dictamen. Es el informe que emite el órgano de valoración y que contiene el diagnóstico, la propuesta de grado de dependencia y los cuidados que la persona pueda requerir (servicios o prestaciones), recogidos en el art. 15 y siguientes de la Ley 39/2006.
4. Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema. Es la que dicta la Dirección General competente en la materia, que tiene validez en todo el territorio del Estado, y donde se especifica el grado.
5. Programa Individual de Atención (PIA). Una vez notificada la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, se elaborará la propuesta de Programa Individual de Atención correspondiente a la persona beneficiaria.
6. Resolución de aprobación del PIA. La Dirección General competente dicta, previas las comprobaciones que procedan, resolución por la que se aprueba el PIA, en la cual se determinan los servicios o prestaciones que se reconocen a la persona dependiente.

Esquema de Fases del Procedimiento



No existe ningún manual del procedimiento o instrucción de organización del mismo que facilite su análisis, desarrollo y mejora, así como su comprensión por parte del personal de la Dirección General que participa en el proceso.

El procedimiento, en el ámbito de esta fiscalización, es ejecutado por el Servicio de Valoración y Orientación de la situación de Dependencia II (Las Palmas), adscrito a la Dirección General de Dependencia y Discapacidad. El Servicio está integrado por:

- personal de administración.
- personal encargado de valoraciones.
- personal responsable del PIA.
- dos secciones: una jurídica y otra de prestaciones económicas.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, a través del Servicio de Información y Gestión Documental presta, en Las Palmas de Gran Canaria, los servicios de información y de orientación. Ambos servicios son prestados a través de cita previa, dándose las citas a 1 semana o 3 semanas aproximadamente, para información y orientación, respectivamente. El personal de información, formado por auxiliares administrativos, solo da información a quien conste como interesado en el Sistema de Información del SAAD (SISAAD). El personal de orientación está compuesto por trabajadores sociales. Dedicar 15 minutos por persona y expediente, y el 80% de la atención al público se refiere a cuestiones de Dependencia.

En información y orientación se ha detectado personal que conforme al Programa de Empleo Temporal debería estar prestando servicios en el Servicio de Dependencia y Valoración, incumpliendo el carácter de sector prioritario al que deberían estar adscritos según se aprobó en dicho Programa.

5.1.1. Solicitud.

El procedimiento se inicia con las solicitudes que son presentadas, por los interesados o sus representantes, generalmente en registros de la CAC, los Cabildos o en los ayuntamientos, que lo remiten a la CAC, a través de la plataforma ORVE. El personal de Registro General entrega al Servicio de Dependencia la minuta con las entradas del día, se crea el expediente físico con la información presentada y se realiza la grabación en una base de datos de open office con, los datos de identificación del solicitante, representante, guardador de hecho, fecha de presentación, entre otros. Se le asigna un número en una hoja de cálculo y pasa a un archivo hasta su verificación y grabación. La solicitud se formula en el modelo

normalizado de la Consejería y va dirigida a la Dirección General o Viceconsejería, según el caso, competente en servicios sociales.

Dos administrativos, realizan la grabación en el SISAAD de todas las solicitudes de la provincia de Las Palmas, previa comprobación de que toda la información contenida en la solicitud se corresponde con la documentación aportada.

A las solicitudes, con carácter general, se le adjuntan la siguiente documentación:

- Fotocopias del DNI del solicitante y, en su caso, del representante junto con la acreditación de la representación. Desde 2016 se consulta a través de la plataforma Cliente Ligero SCSP (Sustitución de certificados en soporte papel) el DNI y las defunciones, sin embargo aún no se tiene acceso a los poderes notariales, para verificar la condición de representantes, lo cuál sería recomendable para agilizar el proceso.
- Certificados de empadronamiento que acreditan la residencia en un municipio de la Comunidad Autónoma de Canarias y la requerida en el territorio nacional. Esta información, así como la de los residentes extranjeros, podría estar disponible a través de la plataforma Cliente Ligero SCSP, por lo que sería recomendable intentar activar su acceso ya que la mayoría de las solicitudes de subsanaciones están relacionadas con la acreditación de los requisitos relacionados con la residencia.
- Informe de salud en el modelo normalizado suscrito por un profesional médico. En algunos casos se incorpora también además de un informe de salud otros informes médicos relacionados con el solicitante.

Los datos sobre gran invalidez y fallecimiento, desde el 2017, se verifican de forma telemática.

Aunque en el impreso de solicitud se solicitan datos económicos y patrimoniales, con carácter general, no se están aportando y en los casos que se aportan no se están grabando en el SISAAD. Sería recomendable que no se solicitasen datos que no van a ser utilizados para facilitar el proceso al ciudadano.

Desde mayo de 2018 se da al interesado la opción de presentar un nuevo documento que es el “consentimiento informado”, con el objeto de que el solicitante

autorice el acceso por el personal de dependencia a los informes clínicos que tenga en el Servicio Canario de Salud.

Los grabadores realizan la verificación del cumplimiento de los requisitos básicos establecidos para ser beneficiarios del sistema, recogidos en el art. 5 de la Ley 39/2006, que con carácter general son: tener la nacionalidad española, encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos por la Ley y residir en el territorio español, Comunidad Autónoma de Canarias según art. 2 del decreto 54/2008, de 25 de marzo, y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales, dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

Posteriormente, siguiendo el orden del número introducido en la hoja de cálculo, graban toda la información presentada en el SISAAD, además de adjuntar escaneados todos los documentos del expediente.

Se pueden dar tres tipos de solicitudes para su grabación:

- las de valoración inicial.
- las que son nuevas solicitudes de quien tiene una anterior resuelta sin grado o que fue desistida su solicitud.
- y desde 2017, las de los centros conveniados con los cabildos.

En los casos en que la documentación presentada no reúna o no aporte los requisitos establecidos, se realiza por parte de la Dirección General requerimiento para subsanar en el plazo de 10 días hábiles, dando por desistida la petición si no se atendiera al requerimiento. Sin embargo, se ha observado que no se realizaban resoluciones de desistimiento, una vez transcurrido el plazo, adjuntando la documentación presentada fuera de plazo al expediente continuando con el procedimiento, realizándose las mismas desde octubre de 2018. Se observa que no disponen de personal suficiente para poder realizar esas tareas.

Hemos constatado que a octubre de 2018 se está procediendo a la grabación de las solicitudes presentadas en marzo de 2018 por lo que se lleva un retraso de aproximadamente seis meses.

5.1.2. Valoración.

Tras la verificación de los requisitos mencionados anteriormente y una vez grabadas se traspasa el expediente físico junto con un listado de las solicitudes grabadas en el día a la coordinadora de valoración de Las Palmas. En 2016, se priorizaba para su valoración a los que estuvieran en alguna de las siguientes circunstancias: menores de 3 años, menores de 21 años, mayores de 85 años, ingresados en hospitales, clínicas y residencias con plaza pública o privada acreditada.

En 2017 se amplió también a mayores de 80 años, a Necesitados de Tercera Persona (NTP), cuidados paliativos y ELA (Esclerosis Lateral Amiotrófica).

A partir de febrero de 2018, también se prioriza a los que están en Convenio con el Cabildo.

El personal de valoración en Gran Canaria está compuesto por 32 personas (Grupo 2) más una plaza vacante, distribuidas entre 24 trabajadores sociales, 5 enfermeros y 3 fisioterapeutas. Sin embargo, son 13 los efectivos reales asignados a esta función, de los que 3 están de licencia o de baja 5 trabajadores sociales, 3 enfermeros y 5 fisioterapeutas, el resto, todos trabajadores sociales, realizan tareas relacionadas con los Programas Individuales de Atención (PIA), salvo la coordinadora de valoración.

La coordinadora de valoración registra manualmente en una hoja de cálculo, las solicitudes en tramitación de la provincia de Las Palmas, respetando el número grabado por el personal de grabación. Además de estos expedientes iniciales se introduce, las revisiones a instancia de parte, las revisiones de oficio, los recursos de alzada y los NTP (Necesidad de Tercera Persona).

Las prioridades para las citas se establecen por semestres, y hasta que no se finaliza un semestre entero incluyendo las no prioritarias, no se empieza con las prioritarias del semestre siguiente. Los valoradores operan por zonas, aunque no estrictamente, y con carácter general cada municipio es una zona. Actualmente, en junio de 2018, se están realizando las valoraciones del primer semestre de 2017, por lo que se lleva un retraso de aproximadamente entre un año y año y medio.

Para realizar la valoración primero se procede a comunicar, siempre telefónicamente, al solicitante, hasta tres intentos en tres horarios diferentes, el día

y hora en que se acudir  al domicilio o lugar de residencia para efectuar el baremo de valoraci3n de los grados y niveles de dependencia. Si no se localiza se le envía una carta de localizaci3n. Si no hay respuesta a la misma, o responden telef3nicamente o por escrito, desisten de la valoraci3n. Por insuficiencia de personal, no se realizaban resoluciones de desistimiento. Desde octubre de 2018 se est n emitiendo resoluciones de desistimiento y de caducidad. En base a ello, la coordinadora establece una planificaci3n semanal de visitas por zonas, realizándose tres visitas al día, de 8 a 13h, 4 días a la semana. Se intenta que la primera visita sea a menores y centros de día para evitarles perjuicios. La duraci3n de cada visita es de una hora y media, y el ratio mensual es de 48 valoraciones por valorador.

La determinaci3n del grado de dependencia le corresponde al 3rgano de valoraci3n.

El 3rgano de valoraci3n, según el Decreto 54/2008, está constituido por:

- Titulados, al menos de grado medio, del área sanitaria, y/o social para la aplicaci3n del baremo de valoraci3n de los grados y niveles de dependencia, así como para la confecci3n del informe sobre las circunstancias del entorno en el que vive la persona interesada.
- Equipo técnico de valoraci3n compuesto por médico, psic3logo, trabajador social y titulado del área sanitaria o social responsable de la aplicaci3n del baremo, a efectos de la emisi3n del dictamen de la situaci3n de dependencia.

Los informes del Baremo de Valoraci3n de la Dependencia (BVD) se realizan siguiendo el formato, establecido, y son elaborados por un valorador, que mayoritariamente son trabajadores sociales y enfermeros. El mismo incluye informaci3n sobre la actuaci3n de la persona valorada en sus tareas básicas diarias. Para ello, los valoradores estudian y analizan el expediente. En la visita para la aplicaci3n del BVD emplean técnicas de valoraci3n, entrevista y observaci3n directa. Al finalizar la visita suben el pdf al SISAAD. También recaban y registran informaci3n adicional proporcionada en la visita y atienden a las personas que acuden al Servicio a presentar documentaci3n requerida. Aunque no se elabora el informe sobre las circunstancias del entorno al que hace referencia el art. 8.2 del Decreto 54/2008, sin embargo los valoradores, en el apartado de observaciones, hacen referencia a las circunstancias significativas del entorno. Además las técnicas PIA, en su visita

posterior, también tienen en cuenta las circunstancias del entorno. Semanalmente, y una vez graban el informe en el SISAAD, entregan el expediente físico a uno de los dos equipos técnicos de Las Palmas responsables de emitir el Dictamen Técnico de Valoración.

5.1.3. Dictamen.

Los equipos técnicos de valoración están constituidos por equipos multiprofesionales de carácter público, encuadrados en el modelo biopsicosocial que establece la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, que actúan aportando las especificidades de su profesión dentro de un enfoque de interdisciplinaridad.

Actualmente hay dos equipos técnicos para la provincia de Las Palmas compuestos cada uno de ellos por un médico, un psicólogo y un trabajador social, tal y como establece el art. 8 del Decreto 54/2008. La principal función del equipo técnico es realizar el Dictamen Técnico-propuesta de resolución de la situación de dependencia en sus distintas exigencias: determinar y codificar los diagnósticos que la originan, su grado, la especificación de las actividades de la vida diaria en las que precisan cuidados y las recomendaciones necesarias, cuando procedan.

La tramitación se inicia con la entrega de los expedientes por los valoradores una vez han aplicado y grabado el IVD (Instrumento de Valoración de la Dependencia). Luego se graban los expedientes en sus respectivas bases de Excel, pasando posteriormente, de forma manual y tras su codificación, todos los datos de la valoración y diagnóstico, a las hojas de cálculo y escaneando aquellos documentos pendientes en el sistema, para que el programa calcule la puntuación de dependencia. Se seleccionan los expedientes que tienen carácter prioritario para cada semestre en base a la resolución emitida por la Dirección General de Dependencia y Discapacidad de 2017, y según criterios establecidos por la misma, estudian y analizan la documentación obrante en el expediente o cualquier otra información complementaria o necesaria a los efectos de desarrollar la valoración. Solicitan la documentación, informes o pruebas complementarias, necesarias para la valoración de la situación de dependencia, y revisan y aplican un control de calidad de las valoraciones realizadas por los profesionales técnicos.

En la elaboración del Dictamen Técnico Facultativo, se realiza el análisis de la documentación, la comprobación del ajuste con rigor a los criterios de aplicación

del baremo y definiciones establecidas. Tras analizar y valorar los correspondientes informes sobre la salud de la persona y observaciones de los valoradores sobre el entorno en que viva, se emite un dictamen sobre el grado de dependencia.

El dictamen establece los servicios y prestaciones que corresponden. Asimismo, se establece la recomendación del servicio y/o prestación más adecuada a la situación analizada.

Este dictamen es elevado a los efectos de su consideración como Propuesta de Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema.

Semanalmente, se procede a la elaboración de las actas, a su firma digital y a su incorporación en el SISAAD. Se emiten alrededor de unos 30 dictámenes semanales por equipo. A principios de julio de 2018 se están emitiendo dictámenes correspondientes a grabaciones de no prioritarios realizadas durante el primer semestre de 2016.

5.1.4. Resolución de reconocimiento de situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

Una vez se encuentra emitido el dictamen sobre el grado de dependencia de la persona valorada, se eleva el mismo a la Jefatura del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia II.

El personal de administración recibe los expedientes de los dos equipos técnicos, junto con las actas que les remiten los mismos. Los ordena según el número de la hoja de cálculo inicial, y los introduce en una hoja de cálculo, ordenados por semanas. Las resoluciones junto con los acuse de recibo de la notificación se suben al SISAAD y también graba la fecha de la resolución en el mismo.

La resolución establece el reconocimiento de la situación de dependencia especificando el grado. Asimismo se resuelve sobre el periodo de revisión. También establece que se continúa con la tramitación del expediente a los efectos de tramitar la propuesta del PIA.

Dichas resoluciones mantienen el criterio de la propuesta de acuerdo a lo establecido en el dictamen técnico facultativo y cumplen con los requisitos

establecidos en el art. 9 del decreto 54/2008, excepto en lo regulado en su apartado segundo que establece el plazo máximo para resolver y notificar la resolución en los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud, en los registros de la Dirección General competente en materia de servicios sociales, circunstancia que no se cumple en la mayoría de los casos.

Con posterioridad a la notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, se elabora la propuesta de PIA.

5.1.5. Programa individual de atención (PIA).

El personal administrativo responsable de las resoluciones de reconocimiento del grado pasa esa información al personal administrativo de PIA quien carga esa información en una hoja de cálculo, que es controlada por dos trabajadoras sociales de la unidad PIA y una auxiliar administrativa. Actualmente, la prioridad para elaborar las propuestas de PIA sigue el criterio aplicado en la fase de valoración. Estas prioridades también se aplican por semestres al igual que en aquella fase.

La unidad PIA, cuenta con el siguiente personal:

- 3 coordinadoras.
- 16 técnicas, 10 fijas y 6 temporales trabajadoras sociales, una en Lanzarote, otra en Fuerteventura y el resto en Gran Canaria.
- 3 administrativas, una fija y 2 temporales.

El reparto del trabajo se realiza por municipios y en Las Palmas de Gran Canaria por códigos postales, de forma similar a la fase de valoración. Las dos coordinadoras y la auxiliar administrativa gestionan la hoja de cálculo para hacer la asignación entre las técnicas PIA, además de asignaciones urgentes. Distribuye por zonas para asignar las personas, según las prioridades establecidas, a las técnicas PIA. Las técnicas PIA, analizan el expediente físico, que obtienen del archivo e información del programa ACCEDE (antigua plataforma de gestión de expedientes) si se trata de expedientes antiguos o la información cargada en el SISAAD si son nuevos. Siguen las prioridades anteriormente mencionadas para la fase de valoración, respetando la fecha de registro de entrada. Conciertan las citas, donde se encuentran con numerosas incidencias. Para ello realizan tres llamadas telefónicas, dos cartas de localización y publicación en boletín, que muchas veces no se realiza dado el retraso que se ha acumulado, sin embargo, hasta la fecha no se emiten resoluciones de

desistimiento o caducidad en caso de producirse los mismos. No obstante, se tiene constancia que se están iniciando medidas al respecto.

Antes de hacer la visita las técnicas PIA solicitan a personal de administración, que calcule la capacidad económica de las personas que van a visitar, la cual se calcula según lo establecido en la Orden de 2 de abril de 2008, modificada por las órdenes de 10 de febrero de 2010 y de 25 de septiembre de 2012⁽¹⁾, que está derogada por el Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del SAAD y su participación económica en el coste de los servicios así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias. A través del acceso a la AEAT, mediante la plataforma Cliente Ligero, y a la GISS de la Seguridad Social, obtiene la información económica necesaria para establecer, de forma manual, su nivel de capacidad económica, y su clasificación en la lista de espera para plazas públicas en centros. Posteriormente, se graba la información de la capacidad económica en la hoja de cálculo.

Las técnicas PIA se desplazan al domicilio donde, dentro del procedimiento de elaboración del PIA se realiza el correspondiente informe social, que actualmente tiene un formato demasiado amplio, que detalla la situación social, convivencia familiar y del cuidador/a, zona de residencia y vivienda de la persona en situación de dependencia. Además se realiza el trámite de consulta, dando audiencia a los interesados, con el beneficiario o su familia respecto a las diferentes alternativas existentes en relación con la red de centros, servicios y prestaciones previstas en la legislación. Además, en estas visitas también se realizan funciones de información y orientación social (prestaciones, procedimientos, discapacidad, vivienda, etc), así como subsanación de documentación, como cumplimentar el compromiso del cuidador, modificaciones de datos, aportación de nueva documentación, etc.

¹ La Orden de 2 de abril de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda, por la que se establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y, se hacen públicos, los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC nº 68, de 4 de abril de 2008), prorrogado por la Orden de 29 de diciembre de 2008 (BOC nº 10, de 16 de enero de 2009), modificada por la Orden de 10 de febrero de 2010 (BOC nº 43, de 3 de marzo de 2010) y por la Orden de 25 de septiembre de 2012 (BOC nº 195, de 4 de octubre de 2012).

La propuesta de PIA se presenta en un formato estándar donde se propone la modalidad de intervención. En los casos analizados la propuesta ha sido siempre la de Servicio de Atención Residencial, mayores dependientes, ámbito insular o municipal, denominación de la residencia de mayores, de titularidad pública y en la mayoría no especifican el apartado de financiación pública ni el de aportación del usuario. En los casos que no hay plazas públicas disponibles, con carácter general, se propone una Prestación Vinculada al Servicio (PVS) y se le incorpora a lista de espera para el servicio de atención residencial. Actualmente, suben el Informe Social y la propuesta de PIA y lo adjuntan en el SISAAD, junto con las incidencias que tengan. En los casos donde presuntamente se estima una situación de vulnerabilidad y/o riesgo los informes sociales, que requieren una intervención más compleja, son derivados a la Fiscalía Provincial de Las Palmas, al IAS del Cabildo y a los servicios sociales y áreas de salud.

En el procedimiento no se cumple el plazo máximo de dos meses para elaborar la propuesta del PIA, desde la notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia que recoge el art. 11.6 del Decreto 54/2008.

En el análisis del procedimiento se ha podido observar que algunos expedientes con resolución de aprobación del PIA no contienen la propuesta de PIA, en otros ésta se encuentran sin firmar y los que están firmados lo son por la Jefatura de Sección de Valoración y Coordinación de la situación de dependencia, como Presidente de la Comisión Técnica de elaboración del PIA, cuando la misma está suprimida desde 2008. Actualmente las propuestas de PIA son firmados por las técnicas PIA.

El último viernes de cada mes las técnicas PIA pasan los expedientes, en un pendrive, en formato de hoja de cálculo, a las dos coordinadoras PIA para que a su vez éstas lo introduzcan en otra hoja de cálculo de donde salen todas las resoluciones de PIA.

Todas las propuestas que implican proponer una prestación se envían a la sección de prestaciones económicas.

5.1.6. Proceso asignación de plaza.

Desde la hoja de cálculo también se elaboran, cada 3 ó 4 meses, las listas de espera para ocupar plazas públicas en centros públicos o privados acreditados, para enviarlas al IAS. Realizado el cálculo de las capacidades económicas, según se comentó anteriormente, los expedientes se ordenan, por grado de dependencia reconocido, capacidad económica de la persona, y fecha de registro de entrada de la solicitud. Este listado es remitido al Cabildo, en una hoja de cálculo, con el objeto de que el Cabildo los anexe a las listas de espera con las que trabaja. A su vez, el Cabildo remite las listas de espera con las que trabaja, también en una hoja de cálculo, con un doble objeto, por un lado facilitar información de cómo se encuentra cada expediente en la lista de espera, mediante leyenda de colores, y, por otro, que se realicen las modificaciones necesarias para actualizar la misma (eliminar fallecidos, comunicar cambios de grado, de capacidad económica, etc.).

Una de las coordinadoras es la responsable, entre otras cuestiones, del seguimiento de las plazas públicas, de SAR (Servicio de atención residencial) y CD (Centro de día), del Convenio con Gran Canaria en los centros públicos y centros privados acreditados. Semanalmente, se encarga de recibir el listado de asignación de plazas públicas del IAS, por correo electrónico. Coteja si estaban recibiendo una prestación económica, para en su caso informar a la sección de prestaciones económicas de la suspensión de la prestación. También se encarga de comprobar que existe una propuesta PIA previa que recomienda la plaza pública objeto de reconocimiento. Verifica a través del aplicativo GUIAS, si la plaza se encuentra ocupada o reservada. Las que aparecen como ocupadas se suben mediante un Pdf al SISAAD. En una hoja de cálculo se introduce como ocupada para que se emita la resolución correspondiente y se grabe en SISAAD, e informa a la sección de prestaciones económicas para que proceda a la baja en nómina. Cuando detectan que existen plazas reservadas sin justificar por un periodo superior a dos meses, sin ser ocupadas, se comunica al Cabildo por correo electrónico.

Se ha constatado durante el periodo analizado y en la actualidad que las resoluciones de aprobación del PIA, en cuanto a la ubicación en la lista de espera se refiere, no se emiten, salvo que también se derive una prestación económica, hasta que las plazas se encuentren en disposición de ser ocupadas, evitando el reconocimiento del derecho a la obtención de una plaza residencial pública, con independencia de la disposición de plazas en el momento en el que se dicte la

resolución. Por lo tanto, no se les ha estado reconociendo el derecho a percibir el servicio desde el reconocimiento de la dependencia, sino desde la emisión de la resolución de la aprobación del PIA, que no se emite hasta que la plaza se encuentre disponible para ser ocupada.

En los casos en los que existe propuesta de PIA, la resolución de aprobación del PIA coincide con la misma.

La coordinadora PIA encargada de las plazas públicas, de SAR y CD, envía por correo electrónico a una administrativa una hoja de cálculo con los expedientes que han obtenido plaza pública en un centro público o privado acreditado, dentro del convenio con el Cabildo de Gran Canaria, y que tienen el certificado de concesión de plaza. Copia esa información en otra hoja de cálculo en la que le vienen marcados los que tienen una prestación económica anterior y lo coteja con el aplicativo de nóminas. Con la información de la hoja de cálculo y los modelos normalizados de resoluciones de aprobación del PIA se procede a su emisión y si la resolución afecta también a la suspensión de prestaciones económicas, envía una hoja de cálculo a la sección de prestaciones económicas para su baja en nómina. Una vez está firmada y notificada, la resolución de aprobación del PIA junto con la notificación y el acuse de recibo se sube y graba en el SISAAD y luego se adjunta al expediente físico que está en el archivo.

Las resoluciones de aprobación del PIA reflejan los datos de la persona en situación de dependencia, el servicio prescrito, la atención residencial, especificando la residencia concreta concedida, sin embargo no se especifica la participación en el coste del mismo que pudiera corresponder a la persona en situación de dependencia según su capacidad económica, incumpliendo lo establecido en el art. 12.2.b del Decreto 54/2008. Por lo tanto, se ha evidenciado la aplicación parcial por parte de la CAC del Decreto 93/2014, en lo que al copago se refiere.

Se ha verificado que, en la mayoría de los casos, no se cumple con el plazo máximo de tres meses, establecido en el art. 12.3 del Decreto 54/2008, que debe haber desde la fecha de notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia hasta la aprobación y notificación del PIA a la persona beneficiaria.

En la descripción del procedimiento se ha podido observar que el aplicativo SIDCAN del Servicio Canario de la Salud recogido en la cláusula Segunda.5 del

convenio fiscalizado no está operativo. En relación a este aplicativo, la Dirección General de Programas Asistenciales, manifiesta que sí está operativo para los Cabildos no capitalinos, si bien para los capitalinos se optó por un servicio web de comunicación online entre los diferentes aplicativos, y que aunque está finalizado aún no se dispone de la carga de todos los movimientos.

Durante la descripción del procedimiento se han realizado entrevistas con todos los responsables intervinientes en las distintas fases del procedimiento y se ha podido constatar su máxima colaboración y su implicación y profesionalidad en el ejercicio de sus funciones. Además, se ha de destacar que en distintas fases del procedimiento se realizan otras funciones no mencionadas en esta descripción del sistema al no ser objeto de esta fiscalización.

5.2. El procedimiento de admisión y gestión de plazas de las residencias de mayores por parte del IAS.

La gestión de admisión de los usuarios del SAAD, se inicia a partir de listas de espera elaboradas por la Dirección General de Dependencia del Gobierno de Canarias, en formato Excel, entendiéndose que no es el formato más adecuado, ya que se introduce manualmente cada operación, con el riesgo que esto conlleva de errores o pérdidas de información. En esta lista se recogen todas las personas que tienen resolución de grado de dependencia y con propuesta de PIA, pero no resolución de PIA.

La Comisión delegada de acceso y seguimiento para ingreso en centros socio-sanitarios, tri-institucional, de carácter técnico, toma el acuerdo o el compromiso de que las listas de espera se actualicen con una periodicidad trimestral. No obstante, no siempre se cumple esta periodicidad.

Actualizaciones listas de espera.				
2014	2015	2016	2017	2018
febrero	marzo	marzo	febrero	enero
abril	abril	junio	julio	agosto
julio	julio		agosto	diciembre
septiembre	octubre			
noviembre				

Estas listas de espera establecen un orden de prelación para ocupar una plaza residencial, solamente grados II (medio requerimiento) Y III (alto requerimiento), en base a tres criterios, según el art. 14.6 de la Ley 39/2006:

- Grado de dependencia.
- Capacidad económica del beneficiario.
- Fecha de solicitud.

Las actualizaciones de la lista de espera pueden provocar cambios en el orden de prelación de los usuarios y, por tanto, la falta de actualización de las mismas en el plazo previsto de tres meses, puede provocar un perjuicio a los usuarios del sistema.

La gestión de todas estas plazas que el Cabildo pone a disposición de los beneficiarios de la red pública de atención a la dependencia, se soporta en un aplicativo informático denominado “Gestión de usuarios del Instituto de Asistencia Socio-Sanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria” (GUIAS), al que tienen acceso los diferentes centros residenciales, debiendo los usuarios del aplicativo mantener actualizada la información de los mayores, introduciendo las vacantes que se produzcan a los integrantes de la lista de espera, teniendo en cuenta el orden de prelación, salvo casos de urgencias socio-sanitarias.

No obstante, a la hora de asignar las plazas vacantes, se puede alterar el orden de prelación teniendo en cuenta otras consideraciones, como las siguientes: sexo del usuario (ya que las habitaciones son compartidas), unidades de convivencia (siempre que sea posible) o grado de dependencia, ya que si la plaza vacante es de grado II, no puede admitirse un usuario de grado III.

El IAS se ve en la necesidad de perfilar los usuarios y ajustar las necesidades de los mismos a las vacantes disponibles, porque todos los centros no son homogéneos y no están habilitados para atender el mismo nivel de cuidados sanitarios.

La ausencia de desarrollo normativo de la Ley de Dependencia motiva dificultades para una adecuada aplicación de la misma Ley y, en consecuencia, una articulación del Sistema Canario de Dependencia, lo cual obliga a las Administraciones implicadas a consensuar algún procedimiento, como el protocolo de actuación ante situaciones de urgencia socio-sanitaria. Dicho protocolo está

dirigido a personas en situación especial de vulnerabilidad, con peligro para su integridad personal.

Asimismo las personas valoradas por los técnicos correspondientes del ámbito socio-sanitario deben reunir, por lo menos, uno de los criterios de urgencias que se exponen a continuación:

- Falta de manutención.- criterio consistente en la inexistencia de una alimentación adecuada, entendiéndose que se produce una alimentación adecuada cuando, por lo menos, se realizan o se tienen cubiertas tres comidas diarias.
- Falta de aseo.- criterio que concurre cuando la persona valorada no se asea o no tiene cubierto el aseo con una frecuencia mínima de una vez al día.
- Vivienda inadecuada.- criterio que concurre cuando la vivienda no presenta buenas condiciones de habitabilidad.
- Situación de vulnerabilidad.- criterio que consiste en que la persona no tenga capacidad para evitar situaciones de riesgos para salvaguardar su integridad personal, relacionadas con la capacidad de autogobierno, la dependencia para la realización de las actividades básicas e instrumentales de actividad diaria y la respuesta a las necesidades de apoyo (claudicación del cuidador, caídas, control de medicación, etc.).
- Víctimas de malos tratos.- en caso de activación del Protocolo del Servicio Canario de Salud u otras comunicaciones oficiales.

El número de ingresos efectuados por vía urgente en el periodo objeto de fiscalización alcanza los 266 usuarios, con una tendencia creciente: 53 plazas en el ejercicio 2014; 102 plazas en el 2015 y 111 plazas en el ejercicio 2016.



5.3. Los soportes tecnológicos para la gestión del SAAD en Canarias (en concreto en Gran Canaria).

Diversas cláusulas que contienen los convenios suscritos, en los años 2014, 2015 y 2016, entre el Gobierno de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria, para la prestación de servicios en centros residenciales, de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad, se refieren al “Sistema de Información de Dependencia de Canarias (SIDCAN)” del Servicio Canario de la Salud, como la aplicación informática en base a la cual se debe soportar la gestión de la información referida a los beneficiarios destinatarios de los recursos que se derivan de estos convenios. Esta información se concreta, tanto en datos referidos a la evaluación de la dependencia de los diferentes usuarios de las residencias, como a los datos básicos para determinar el importe del pago periódico que el Gobierno de Canarias debe realizar al Cabildo de Gran Canaria.

Los convenios suscritos en los referidos años, contienen una cláusula que dice: *“en caso de imposibilidad técnica, se emitirán las correspondientes certificaciones de los precitados datos por la Secretaría del Cabildo Insular de Gran Canaria, a través del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria, y, en caso de datos económicos, con carácter trimestral, la Intervención, deberá certificar que la aportación económica del usuario, lo transferido de forma anticipada por la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria y la aportación del Cabildo Insular han sido destinadas a la ejecución del referido convenio.”*

Lo cierto es que a la fecha actual (5/09/2018), el SIDCAN no funciona para los cabildos de las islas capitalinas. En las distintas reuniones mantenidas con el personal

responsable de la gestión de este convenio, por parte del IAS Cabildo de Gran Canaria, han manifestado las grandes dificultades que se derivan de la falta de operatividad del SIDCAN, pues les obliga a soportar la rendición de información entre ambas administraciones mediante procedimientos que no están plenamente informatizados ni integrados.

En este sentido, se debe mencionar que esta falta de interoperabilidad supone el incumplimiento del mandato recogido en el art. 155 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Los medios informáticos son insuficientes y deficientes. A lo largo del procedimiento es un denominador común que los medios informáticos utilizados se correspondan con hojas de cálculos de diferentes programas informáticos, con evidentes problemas de capacidad y de interconexión, así como una ausencia de automatización que supone un elevado riesgo en el tratamiento de los datos ampliado por la variedad de personas que tienen acceso a los mismos. Por lo tanto, es necesario el desarrollo de una aplicación informática que realice una gestión más automatizada del procedimiento de modo que se eviten los posibles errores en la introducción y manipulación de datos de forma manual y al mismo tiempo que garantice el correcto vuelco de la información en el SISAAD y su interconexión con la aplicación del Cabildo de Gran Canaria.

Desde el año 2008 el IAS cuenta con una aplicación informática que soporta la gestión de las siguientes tareas: lista de espera, admisión de usuarios de las residencias y demás dependientes, asignación de plazas, facturación trimestral al Gobierno de Canarias, facturación mensual a cada centro, residencia, ayuntamiento, etc. Este aplicativo se denomina GUIAS (Gestión de Usuarios del IAS). Se trata de un sistema de información que soporta la gestión integral de todos los usuarios, con captura de datos centralizada en las unidades gestoras del IAS, y captura descentralizadas en los centros que atienden a los usuarios dependientes. Por tanto, constituye un sistema informático que trata la información de manera integrada, en el ámbito del Cabildo, abarcando la gestión de todos los procesos que demandan los usuarios del IAS.

De las pruebas de auditoría ejecutadas se ha podido determinar que, en el periodo fiscalizado, el GUIAS debe perfeccionar su aplicativo creando un campo de fecha de las incidencias de bajas o reservas de las plazas en los centros, pues la fecha

de captura de la incidencia suele ser posterior a la real de la incidencia, lo cual ha derivado en el abono de importes indebidos, pues se computa el valor de la plaza ocupada por un periodo superior al real.

En el caso concreto de la Residencia de Agüimes, en el ejercicio 2016, a diferencia de los ejercicios anteriores, se registran movimientos en el aplicativo "GUIAS" que afectan a la facturación de las plazas residenciales, fallecen varios usuarios a lo largo del ejercicio 2016, hechos que no son anotados puntualmente en la aplicación informática del "GUIAS", con la repercusión que conlleva en la facturación. El resumen de las diferencias de facturación detectadas se concreta en el siguiente cuadro:

Certificaciones	Agosto 2016	Noviembre 2016	Diciembre 2016	Enero 2017	Febrero 2017	Total
Facturado	19.448,28	22.944,60	56.108,14	56.108,14	48.159,37	202.768,53
* Corrección	19.120,50	22.889,97	52.789,94	52.389,69	47.319,72	194.509,82
Desviación	327,78	54,63	3.318,20	3.718,45	839,65	8.258,71

- El importe facturado en enero y febrero 2017 se estima entendiendo que el resto de usuarios permanecen en situación plazas ocupadas sin incidencias.

De las verificaciones realizadas se deduce que el SIDCAN no es un sistema de información para soportar, ni siquiera la gestión integral del Gobierno de Canarias en materia de usuarios de la dependencia. Todos los procesos de valoración de las personas dependientes se soportan en procedimientos manuales y diversas hojas de cálculo. Ello supone, que los procesos de valoración se retrasen en exceso, resulten poco eficientes, se producen varias grabaciones de un mismo dato, con el consiguiente riesgo de producir errores.

El resultado final es que existe una multiplicidad de sistemas de información, para soportar la gestión de los usuarios de la dependencia (SISAAD del IMSERSO, SIDCAN del Servicio Canario de Salud, GUIAS del IAS y demás sistemas del resto de corporaciones locales). Ello hace muy compleja la interconexión entre los mismos. Sería deseable que todas las administraciones que gestionan estas competencias dispusieran de un mismo sistema de información soporte integral de toda la gestión. Si no se acomete un desarrollo integral de un único aplicativo, que abarque a todos los procesos del SAAD, difícilmente se podrá dar cumplimiento al mandato de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre la tramitación electrónica de los procedimientos; y

la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que exige que los intercambios de datos entre administraciones públicas deben hacerse por transferencias electrónicas.

6. TRAMITE DE ALEGACIONES

El presente Informe, antes de su aprobación definitiva, ha sido remitido para alegaciones, de conformidad con lo establecido en el art. 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

A estos efectos, el Informe fue remitido a la Intervención General, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 4/1989, así como al Ilustre Ayuntamiento de Agüimes, mediante sendos escritos de fecha 7 de junio de 2019, concediéndosele un plazo de 15 días hábiles, prorrogado por otros 15 días a solicitud de los mismos.

Asimismo, también se le remite al Cabildo de Gran Canaria y a la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, el 7 de junio 2019. Además, se le hace remisión de dicho Informe a las anteriores Consejeras de Políticas Sociales del Gobierno de Canarias coincidentes con el periodo de la fiscalización: Doña Patricia Hernández Gutiérrez (12 de junio de 2019) y Doña Inés Rojas León (11 de junio de 2019); Por otro lado, se le remite, también, al anterior Presidente del Cabildo de Gran Canaria por coincidencia en el periodo de fiscalización (10 de junio de 2019).

El Ilustre Ayuntamiento de Agüimes formula las alegaciones mediante escrito de fecha de 19 de julio de 2019.

En el Anexo II de este Informe se incorpora, por parte de la Audiencia de Cuentas de Canarias, la contestación a las mismas, indicándose las modificaciones llevadas a cabo en el texto del Informe.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. Conclusiones.

1. En el análisis del procedimiento se ha verificado que la tramitación del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, para cualquier solicitante, se rige por el procedimiento establecido en el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el mismo, con independencia del ayuntamiento donde definitivamente se preste el servicio de atención residencial (epígrafe 3.1.1).
2. Del análisis del procedimiento se ha podido constatar que la falta de recursos personales y de medios informáticos adecuados dificulta el cumplimiento de la mayoría de los plazos establecidos en la normativa, a pesar de la profesionalidad del personal del Servicio de Valoración y Orientación de la situación de Dependencia II (Las Palmas) (epígrafe 3.1.2).
3. En la Dirección General de Dependencia y Discapacidad no existe un sistema formal de control interno, por lo que el riesgo de que no se tramiten, adecuadamente, los expedientes de la dependencia es alto (epígrafe 3.1.1).
4. Se ha puesto de manifiesto la inaplicación del Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, que entró en vigor el 3 de octubre de 2014, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del SAAD y su participación económica en el coste de los servicios, así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias, en los aspectos relativos a la participación económica de los beneficiarios en el coste de los servicios de atención a la dependencia. Ello produce un escenario heterogéneo en la participación de los usuarios en el mantenimiento del Sistema de Dependencia, contrario al principio de igualdad reconocido en el art. 1 de la ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (epígrafe 3.1.2).
5. El Gobierno de Canarias, mediante informes de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, así como por los informes de control financiero emitidos por la Intervención General de la CAC, ha tenido conocimiento de la situación de inaplicación del Decreto 93/2014 (epígrafe 3.1.2).

6. Se ha constatado, que los recursos humanos que tiene asignados la unidad administrativa de la Inspección del Gobierno de Canarias resultan del todo insuficientes (epígrafe 3.1.5).
7. Debido a la reducida dotación de medios, la función de inspección competencia de la CAC de los centros de atención a la dependencia es mínima, atendiendo exclusivamente los casos de mayor urgencia derivados de quejas o denuncias, no realizándose seguimiento de las incidencias derivadas de las actas, ni tramitándose expediente sancionador alguno (epígrafe 3.1.5).
8. Doce usuarios de la Residencia de Agüimes, de un total de 34 que han estado dentro del convenio analizado desde 2014 a 2016, han presentado una reclamación económica, ante la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, reclamando los derechos económicos inherentes a la obtención de la plaza de atención residencial, desde la fecha de la resolución del PIA hasta la entrada en vigor del convenio en enero de 2014, por no haberle integrado en los convenios anteriores ni haber dotado de financiación pública nominativa a las plazas residenciales aprobadas en las resoluciones de los PIAs. El Gobierno de Canarias no ha contestado a estas reclamaciones. Uno de ellos ha interpuesto un recurso contencioso administrativo (epígrafe 3.1.6).
9. Como consecuencia de las inspecciones realizadas en 2017, el IAS exige al Ayuntamiento el reintegro del importe del módulo sanitario de las plazas de alto y medio requerimiento correspondiente a los convenios del periodo 2014 a 2017, por importe de 516.775 euros, una vez verificado la ausencia de Médico y DUE contratado por la Residencia y la no asunción de los gastos farmacéuticos (epígrafe 3.2.4).
10. En el año 2015, la unidad técnica de evaluación de calidad no realizó visitas a la Residencia de Agüimes, por tanto no se ha podido garantizar la calidad de la atención prestada a los usuarios en dicho ejercicio ni verificar el cumplimiento de diversos estándares establecidos por el Decreto 67/2012 (epígrafe 3.2.4).
11. El Ayuntamiento de Agüimes ha realizado la prestación del servicio de la Residencia de Mayores, desde 1995, a través de sucesivos convenios suscritos con una Asociación sin ánimo de lucro. Aunque la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias, contempla la colaboración del sector privado mediante la formalización de convenios o acuerdos, la Audiencia de Cuentas

considera que para la gestión de este servicio el Ayuntamiento debió utilizar la figura del contrato de gestión de servicios públicos, regulado en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). Al haberse utilizado la figura del convenio se ha impedido la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia (epígrafe 3.3).

12. El personal destinado por el Ayuntamiento de Agüimes a la gestión de la Residencia de Mayores se considera suficiente y las funciones de cada una de ellas adecuada para una gestión eficiente de esta materia, teniendo en cuenta que la gestión está encomendada a una empresa externa. No obstante, se han detectado debilidades de control que tienen que ver más con carencias de procedimientos que de recursos humanos (epígrafe 3.3.1).
13. La Entidad que presta el servicio de la Residencia de Agüimes ha incumplido, en el periodo fiscalizado, las cláusulas 5ª, referida a la ausencia del puesto de Médico y ATS y 9ª, referida a las fichas mensuales de incidencias, del Convenio, sin que el Ayuntamiento le haya exigido las correspondientes responsabilidades (epígrafe 3.3.2).
14. El Informe técnico-económico, emitido por el Interventor del Ayuntamiento de Agüimes, que consta en el expediente de aprobación de la Tasa 2000, indica que el servicio será deficitario, cuando en el periodo fiscalizado se ha podido constatar que ha tenido superávit. Se ha verificado que el informe contiene un error en la estimación de los gastos relativos la “contratación del servicio”, ya que prevé un número de usuarios muy superior en más del doble a la capacidad del centro en esa fecha (epígrafe 3.3.3).
15. En el expediente de modificación de la Ordenanza reguladora de la Tasa, tramitada en 2016, en la que se excluyen del hecho imponible “las plazas estén ocupadas en virtud de convenio administrativo suscrito por el Ayuntamiento de Agüimes y cualquier otra Administración Pública”, no se acompañó ningún estudio económico “pues se ha determinado que no supone ningún cambio, con sustancial trascendencia, para las arcas municipales”, cuando la capacidad de la Residencia se había duplicado respecto a la existente en la fecha del Informe anterior y es indudable que la modificación implicaba una reducción significativa de los ingresos por este concepto, además de los efectos que este acuerdo iba a tener sobre las demandas en curso de algunos usuarios (epígrafe 3.3.3).

16. El Ayuntamiento de Agüimes aplicó a los usuarios de las plazas puestas a disposición del SAAD, hasta julio de 2016, el mismo precio que al resto de usuarios no acogidos a la Ley de Dependencia, lo cual significa que se les aplicó un copago equivalente a la cuota de la Tasa (39,45 €/día, 1.222,95 €/mes, 14.399,25 €/año). Por tanto, el Ayuntamiento ha liquidado de forma indebida, a los usuarios financiados por el Convenio con el IAS, entre 2014 y 2016, un importe total de 454.385,95 €. Se ha constatado que el resto de municipios de Gran Canaria con residencias de mayores han aplicado un copago por importe de 7,72€/día (epígrafe 3.3.4).
17. A partir de julio de 2016, tras la entrada en vigor de la modificación de la Ordenanza, el Ayuntamiento de Agüimes empezó a deducirles a esos usuarios el importe financiado por el IAS (el 80% del módulo social del precio previsto en el Convenio), con lo cual se les aplica un copago equivalente al 20% del módulo social (7,72 €/día, 239,32 €/mes, 2.817,80 €/año) (epígrafe 3.3.4).
18. En el periodo 2014-2016, los ingresos obtenidos por el Ayuntamiento de Agüimes por la gestión de la Residencia de Mayores han sido superiores, en más de un 20%, a los gastos. El superávit, por importe aproximado de 601.883,32 €, es superior al importe de los ingresos cobrados indebidamente a los usuarios por el copago (epígrafe 3.3.6).
19. El Ayuntamiento de Agüimes no ha efectuado ninguna inspección en la Residencia en el periodo fiscalizado, no ha fijado un procedimiento de inspección, previsto en la Cláusula 10ª, y no constituyó la Comisión de Seguimiento del Convenio prevista en la Cláusula 11ª (epígrafe 3.3.7).
20. Seis personas usuarias de la Residencia han presentado reclamaciones al Ayuntamiento de Agüimes, así como Recursos Contencioso-Administrativos (hasta diciembre 2016), en los cuales solicitan la anulación del contrato suscrito con el Ayuntamiento para el ingreso en la Residencia, el reconocimiento de que solo se debe abonar el copago (2.817,80 € anuales) y la devolución de las cantidades pagadas de más desde el reconocimiento del PIA (epígrafe 3.3.8).
21. Con fecha 3 de septiembre de 2018, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Las Palmas de Gran Canaria ha dictado SENTENCIA en uno de los casos, estimando íntegramente su recurso y condenando al Ayuntamiento a devolver las cantidades cargadas indebidamente desde el 01/01/2014 hasta el 30/06/2016,

cuyo importe asciende a 29.184,80 €. Como consecuencia de esta Sentencia, con fecha 8 de octubre de 2018, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Agüimes ha acordado el “allanamiento parcial al suplico b) de la demanda rectora en los recursos contencioso-administrativos relacionados...”, el cual ha sido comunicado al Juzgado en escrito de fecha 17 de octubre (epígrafe 3.3.8).

22. En la Ley de Presupuestos Generales de la CAC de 2016, el señalamiento de los objetivos concretos no va acompañado de un conjunto de indicadores de gestión. Además, no se ha creado la estructura, ni de medios personales ni informáticos, para realizar una correcta actuación de seguimiento en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Todo ello no hace posible realizar una correcta evaluación de la consecución de los objetivos establecidos. En cualquier caso, de los siete objetivos señalados, tres de ellos no se han alcanzado y los avances de los otros cuatro no son suficientes como para considerarlos conseguidos. Esta circunstancia ha propiciado la limitación al alcance. (epígrafes 1.4 y 4).
23. El Gobierno de Canarias no ha estado reconociendo el derecho a percibir el servicio de la dependencia desde el reconocimiento de la misma, sino desde la emisión de la resolución del PIA, que no se expide hasta que la plaza se encuentre disponible para ser ocupada (epígrafe 5.1.5).
24. La ausencia de desarrollo normativo de la Ley 39/2006, genera dificultades para una adecuada aplicación de la misma, y para una correcta articulación del Sistema Canario de Dependencia, lo cual obliga a las Administraciones implicadas a consensuar algún procedimiento, como el protocolo de actuación ante situaciones de urgencia socio-sanitaria (epígrafe 5.2).
25. A lo largo del ejercicio 2016, se detectan fallecimientos de varios usuarios, y los mismos no son anotados puntualmente en la aplicación informática de “Gestión de Estancias. No se ha proporcionado una información adecuada sobre la situación y permanencia de los usuarios, y el estado de ocupación de las plazas. Se transfieren cuantías al Ayuntamiento por usuarios fallecidos, y para el Servicio de Admisión del IAS, dichas plazas permanecían ocupadas cuando en realidad estaban disponibles pudiendo ser ofertadas a otros usuarios de la lista de espera, siendo por tanto deficiente el control interno realizado por el IAS (epígrafe 5.3).
26. Se ha podido observar que el aplicativo SIDCAN del Servicio Canario de la Salud recogido en la cláusula segunda 5 del convenio fiscalizado, no está operativo para

el Cabildo de Gran Canaria, además de no ser un sistema de información para soportar, ni siquiera la gestión integral del Gobierno de Canarias en materia de usuarios de la dependencia. Así mismo, no abarca a los procesos de valoración de las personas dependientes que se soportan en procedimientos manuales y diversas hojas de cálculo (epígrafe 5.3).

7.2. Recomendaciones.

1. El Gobierno de Canarias, el Cabildo Insular de Gran Canaria y el Ayuntamiento de Agüimes deberían diseñar y establecer un adecuado control interno del procedimiento de tramitación del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho de las prestaciones del SAAD y realizar un seguimiento de las actuaciones que del mismo se deriven.
2. Es preciso reforzar los medios personales, de la DG de Dependencia y Discapacidad, asignados a los procedimientos de valoración de la dependencia, dotando a los servicios del personal fijo y debidamente especializado que el desempeño de estas tareas demanda. Así como, el personal de inspección de la Viceconsejería de Políticas Sociales y Vivienda.
3. Con el fin de agilizar y mejorar la tramitación de los expedientes, el Gobierno de Canarias debería:
 - elaborar un manual de los procedimientos realizados por la DG de Dependencia de modo que se describan las actividades que deben realizarse, incluyendo los puestos que intervienen, describiendo detalladamente sus tareas y precisando su responsabilidad y participación;
 - adecuar el modelo de solicitud, exigiendo exclusivamente, los datos que se necesiten para la tramitación del procedimiento;
 - simplificar el informe social, al que hace referencia el art. 11.5 del Decreto 54/2008;
 - dar de alta en la Plataforma de Interoperabilidad para el intercambio de datos entre Administraciones Públicas, al personal que tramita los expedientes de reconocimiento de la dependencia;
 - contestar las reclamaciones que se le han presentado, por las diferentes personas o familiares afectados por la situación descrita en esta fiscalización,

- y limitar los criterios por los que prioriza la valoración a aquellos casos que sean los de más urgencia y gravedad (Cuidados paliativos, ELA, menores de tres años y otros).
- 4. Sería conveniente que el Gobierno de Canarias aportase los medios materiales, personales y económicos necesarios, para la aplicación inmediata del Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, que entró en vigor el 3 de octubre de 2014, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del SAAD y su participación económica en el coste de los servicios, así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias, en los aspectos relativos a la participación económica de los beneficiarios en el coste de los servicios de atención a la dependencia.
- 5. El Gobierno de Canarias debe realizar el oportuno desarrollo reglamentario para regular las condiciones de acceso a los centros y el procedimiento de atención a las situaciones de urgencia socio-sanitaria.
- 6. Con el objeto de que el IAS, pueda efectuar un seguimiento y control individualizado de las diferentes partidas del Convenio, de acuerdo con las reglas 21 y siguientes de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad, deberán crearse proyectos de gastos para cada unidad de gasto, cuya financiación sea susceptible de identificación, en términos genéricos o específicos de conformidad con los criterios que se establezcan en cada caso, y en cada uno de los períodos contables a los que se extienda su ejecución.
- 7. A fin de evaluar la eficacia y eficiencia, y tratar de mejorar, en su caso, el procedimiento de gestión del sistema de dependencia en Canarias, para poder prestar de la manera más ágil y satisfactoria el servicio a los beneficiarios de la misma, sería recomendable que las administraciones implicadas en el mismo estableciesen, de manera consensuada, objetivos medibles y cuantificables así como los correspondientes indicadores de gestión
- 8. La elaboración, actualización y comunicación de las listas de espera, por parte de la DG de Dependencia y Discapacidad al IAS, debería realizarse en un proceso y formato más fiable, seguro y consistente, con periodicidad trimestral, dado que la falta de actualización de la lista de espera puede provocar cambios en el orden

de prelación de los usuarios y, por tanto, provocar un perjuicio a los usuarios del sistema.

9. Dadas las dificultades operativas y de interconexión que muestra el SIDCAN, que dificultan la gestión del procedimiento de la dependencia, sería recomendable que el mismo se diseñase de manera integral, corporativa e interconectada con todas las administraciones públicas con competencias en esta materia, constituyéndose en el soporte para la gestión de todos los procedimientos de la dependencia, desde que se solicita la valoración, hasta que se le asigna una plaza de la Red de Centros Asistenciales, o se le concede una prestación económica. Además, el personal de los cabildos insulares y de los ayuntamientos, además de los de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, deberían ser usuarios del mismo.

En Santa Cruz de Tenerife, a 12 de septiembre de 2019

EL PRESIDENTE

Pedro Pacheco González

ANEXOS

ANEXO I

Municipio	RECURSO	Sector M/D	Tipología de Servicios									Est. Diurna	C.O. / C.R.P.S/ hora s.
			Residencia							Día			
			AR	MR	BR	Vvda. Tutelada	Hogar Funcional	Pisos	Pens.				
Agüimes	CSS AGUIMES	MAYCA	36	21									
Agüimes	CSS AGUIMES (1*)	MAYCA	10										
Agüimes	Residencia de 3ª Edad	MAYSA		14									
Las Palmas de Gran Canaria	Resid May San Vicente de Paul (Cia. Hijas de la caridad)	MAYSA		19									
Santa Brígida	Resid May de Labouré (Cia. Hijas de la caridad)	MAYSA		14									
Artenara	Resid. (Centro de convivencia y alojamiento para mayores)	MAYSA		8									
Arucas	CSS ARUCAS	MAYCA	31	21								24	
Arucas	Centro San Juan	MAYSA										15	
Arucas	Centro San Juan (1*)	MAYSA										25	
Arucas	Centro de Día de Arucas La Goleta	MAYSA										4	
Arucas	Centro de Día de Arucas La Goleta (1*)	MAYSA										16	
Gáldar	Residencia Genoveva Pérez	MAYSA	48									30	
Las Palmas de Gran Canaria	Queen Victoria	MAYSA	13										
Las Palmas de Gran Canaria	CSS EL PINO I y II	MAYSA	206	12								118	

Las Palmas de Gran Canaria	CSS SABINAL. DEPENDENCIA	MAYSA	77							0
Las Palmas de Gran Canaria	CSS SABINAL. DEPENDENCIA	MAYSA								10
San Bartolomé de Tirajana	Centro de Día Alzheimer	MAYSA								20
San Bartolomé de Tirajana	Centro estancias diurnas de San Fernando	MAYSA								30
Santa María Guía	R. MAYORES	MAYSA	10	20						
Santa María Guía	Centro de día de 3ª Edad	MAYSA								26
Santa Brígida	CSS SANTA BRIGIDA	MAYCA	30	60	20					34
Santa Brígida	CD ALZHEIM SANTA BRIGIDA	MAYSA								15
Santa Lucía de Tirajana	CSS VECINDARIO (Ferminita Suárez)	MAYCA	40	54						40
Santa Lucía de Tirajana	R.SAN NICOLAS DE BARI	MAYSA		30	10					
Santa Lucía de Tirajana	Centro de Día de Alzheimer Juan Alvarado	MAYSA								14
Telde	R. Taliarte Norte	MAYSA		100						
Telde	R. Taliarte Sur	MAYSA	110							0
Telde	Centro de Est. Diurna Taliarte	MAYSA								3
Telde	San Lorenzo - Ojos de Garza	MAYSA	19	1						
Telde	Centro de Día Alzheimer La Pardilla	MAYSA								8
Telde	Centro de Día Alzheimer La Pardilla	MAYSA								13
Ingenio	RESID.MAYORES	MAYSA		28						
Ingenio	RESID.MAYORES	MAYSA								25
Moya	RESID.MAYORES	MAYSA			14					16
Las Palmas de Gran Canaria	Asoc. Alzheimer Canarias-Alca Centro de Estancias Diurnas	MAYSA								43

La Aldea de San Nicolás	RESIDENCIA ALDEA	MAYSA			30					13	
Valleseco	R. MAYORES	MAYSA			13					20	
Valleseco	R. MAYORES	MAYSA			2					4	
Valsequillo	Ayto. Valsequillo	MAYSA								0	
Las Palmas de Gran Canaria	Hermanitas Ancianos Desamparados	MAYSA		0							
Las Palmas de Gran Canaria	CSS SABINAL PSICOGER.	MAYSA	82							20	
Mogán	CED para mayores de Mogán (1*)	MAYSA								20	
Teror	CED para mayores de Teror (1*)	MAYSA								15	
IASS a licitar	Residencial mayores (1*)	MAYSA	46								
IASS a licitar	Estancia diurna mayores (1*)	MAYSA								8	
Las Palmas de Gran Canaria	Atención domiciliada especializada	MAYSA									1.500
Agüimes	AYTO. AGÜIMES	DI NTP								9	
Agüimes	AYTO. AGÜIMES (1*)	DI NTP								4	
Agüimes	AYTO. AGÜIMES	D.I.									7
Arucas	C.D. ARUCAS	DI NTP								15	
Arucas	C.O. ARUCAS	D.I.									15
Arucas	C.R.CRUIZ BLANCA (V.PINO)	DI NTP			20						
Firgas	AYTO. DE FIRGAS	D.I.									11
Firgas	AYTO.. DE FIRGAS	DI NTP								7	
Gáldar	Ayto. Gáldar	DI NTP						5		13	
Gáldar	Ayto. Gáldar (1*)	DI NTP								8	

Gáldar	Ayto. Gáldar	D.I.										7
Gáldar	Ayto. Gáldar (1*)	D.I.										2
Gáldar	Ayto. Gáldar	D.I.						3				
Gáldar	CRPS MANCOM.NORTE - IASS	EM										30
Ingenio	Ayto. Ingenio	DI NTP										12
Ingenio	Ayto. Ingenio	D.I.										12
La Laguna- Tenerife	Discap. Int. con trastornos salud mental	DI NTP	2									
Málaga	Clínica el Seranil	DI NTP	2									
Las Palmas de Gran Canaria	APROSU	D.I.			42	5	10					
Las Palmas de Gran Canaria	APROSU	D.I.			5							
Las Palmas de Gran Canaria	APROSU	D.I.										29
Las Palmas de Gran Canaria	APADIS	DI NTP										14
Las Palmas de Gran Canaria	ASPACE	DI NTP										8
Las Palmas de Gran Canaria	FUNDACIÓN SER	DI NTP										14
Las Palmas de Gran Canaria	FUNDACIÓN SER	DI NTP					11					0
Las Palmas de Gran Canaria	FUNDACIÓN SER	D.I.					13					20
Las Palmas de Gran Canaria	APADIS											16
Las Palmas de Gran Canaria	ASPACE	D.I.										8
Las Palmas de Gran Canaria	CIVITAS	DI NTP										55
Las Palmas de Gran Canaria	CIVITAS	DI NTP										25
Las Palmas de Gran Canaria	ADEPSI	DI NTP										69

Las Palmas de Gran Canaria	ADEPSI	D.I.					8				
Las Palmas de Gran Canaria	ADEPSI (1*)	D.I.					5				
Las Palmas de Gran Canaria	ADEPSI	D.I.									53
Las Palmas de Gran Canaria	CIVITAS	D.I.									96
Las Palmas de Gran Canaria	CIVITAS (2*)	D.I.									25
Las Palmas de Gran Canaria	CRPS LPGC CASA DEL MAR	EM									40
Las Palmas de Gran Canaria	CRPS LPGC JUAN CARLOS I	EM									90
Las Palmas de Gran Canaria	AFAES	EM									60
Las Palmas de Gran Canaria	AFAES (1*)	EM									30
Las Palmas de Gran Canaria	AFAES (1*)	EM				8					
Las Palmas de Gran Canaria	IASS(1*)	EM				19					
Las Palmas de Gran Canaria	CSS EL PINO E. Mentales	EM	72								40
Las Palmas de Gran Canaria	IAS G.C.	EM						36	95		
Las Palmas de Gran Canaria	IAS G.C.	EM				8					
Las Palmas de Gran Canaria	Ciudad de San Juan Dios	DI NTP									35
Las Palmas de Gran Canaria	Ciudad de San Juan Dios (1*)	DI NTP		20							20
Las Palmas de Gran Canaria	AFAES	EM						17			
Las Palmas de Gran Canaria	R.S.VICENTE PAUL	DI NTP			10						
Las Palmas de Gran Canaria	APROSU	DI NTP					13				37
Las Palmas de Gran Canaria	APROSU	DI NTP					2				2
Las Palmas de Gran Canaria	Ciudad de San Juan Dios	EM		30							

Mogán	Ayto. Mogán	DI NTP									8	
Mogán	Ayto. Mogán	D.I.										3
Moya	Ayto. Moya	DI NTP									6	
Moya	Ayto. Moya	D.I.										13
San Bartolomé de Tirajana	Ayto. San Bart. C.D. ENRIQUE JORGE	DI NTP									11	
San Bartolomé de Tirajana	Ayto. San Bart. C.D. ENRIQUE JORGE	D.I.										20
San Bartolomé de Tirajana	CAMP EL TABLERO (42-20)	DI NTP	62								20	
San Bartolomé de Tirajana	CRPS S.B.TIRAJANA	EM										30
La Aldea de San Nicolás	Ayto. de La Aldea	DI NTP									10	
La Aldea de San Nicolás	Ayto. de La Aldea	D.I.										10
La Aldea de San Nicolás	CRPS San Nicolás Tolentino	EM										9
Santa María Guía	Ayto. Santa. Mª Guía	DI NTP									24	
Santa María Guía	Ayto. Santa. Mª Guía	D.I.										5
Santa María Guía	CAMP PADRE CUETO (42-20)	DI NTP	62								20	
Santa Brígida	Ayto. Santa Brígida	DI NTP									12	
Santa Brígida	Ayto. Santa Brígida	D.I.										4
Santa Brígida	R.S. STA CATALINA LAB.	DI NTP		9								
Santa Brígida	Residencia de San Lorenzo	EM		26								
Santa Lucía de Tirajana	CENTRO DE DIA (CO STA. LUCIA CASCO+CO VECINDARIO)	DI NTP									9	
Santa Lucía de Tirajana	CENTROS DE DIA DE VECINDARIO Y SARDINA	DI NTP									20	
Santa Lucía de Tirajana	CO.STA.L. +VECIND	D.I.										29

Santa Lucía de Tirajana	CRPS VECINDARIO	EM									30
Telde	APNALP	DI NTP								10	
Telde	Ayto. Telde	DI NTP								10	
Telde	Ayto. Telde	D.I.									73
Telde	CAMP TELDE San Jose de las Longueras	DI NTP	58							25	
Telde	CRPS TELDE	EM									30
Telde	CRPS TELDE (1*)	EM									10
Telde	San Lorenzo - Ojos de Garza	EM		60							
IASS	POR DEFINIT	DI NTP								0	
Teror	Ayto. Teror	DI NTP								8	
Teror	CRPS TEROR	EM									20
Teror	Ayto. Teror	D.I.									6
Teror	Ayto. Teror	D.I.				8					
Valleseco	Estancia Diurna VALLESECO	DI NTP								3	
Valleseco	C.OCUPACIONAL	D.I.									13
Valsequillo	Ayto. Valsequillo	DI NTP								3	
Valsequillo	Ayto. Valsequillo	D.I.									13
Vega de San Mateo	C.OCUPACIONAL	D.I.									20
Vega de San Mateo	Estancia Diurna	DI NTP								7	
Las Palmas de Gran Canaria	TIPCI E.D	DI NTP								5	
IASS a licitar	Trast Conducta E. D.(1*)	DI NTP	10								

Las Palmas de Gran Canaria	Atención domiciliaria especializada	DI I									4.500
Las Palmas de Gran Canaria	Atención domiciliaria especializada	EM									24.000
Totales			1.026	547	166	48	70	53	95	1.187	904

(1*) En funcionamiento a partir del 1 de julio de 2016

(2*) En funcionamiento desde el 1 de enero a 30 de junio de 2016

AR: Alto rendimiento BR: Bajo rendimiento CO: Centro ocupacional CRPS: Centro de rehabilitación psicosocial DI: Discapacidad EM: Estimulación mayores
M/D: Mayores / dependientes MR: Medio rendimiento MAYCA: Mayores con amortización MAYSA: Mayores sin amortización NTP: intelectual Necesidades Terceras Persona

ANEXO II

CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE AGÜIMES

Alegación nº 1: epígrafe 3.3.7 y conclusión nº 19, referidos a las funciones de inspección del Ayuntamiento.

Resumen: se alega que es incompatible con la realidad de la Residencia que no se haya realizado ninguna visita de comprobación por parte de la concejalía de servicios sociales del Ayuntamiento. Y se hace referencia a la existencia del Reglamento de Régimen Interno y que se ha puesto a disposición de la Audiencia de Cuentas las actas correspondientes a las sesiones de la Junta de Coordinación y Comité de Calidad, con lo que se garantiza el conocimiento de la gestión de la Residencia y su control democrático.

Contestación: la Audiencia de Cuentas conoce la existencia de ese Reglamento de Régimen Interno y la Junta de Coordinación y Comité de Calidad, tal como se indica en el punto 7 del epígrafe 3.3.2. Pero la actuación de estos órganos no se puede considerar un procedimiento de inspección ni tiene la función que el Convenio otorga a la Comisión de Seguimiento.

Por ello, se mantiene el contenido del informe.

Alegación nº 2: epígrafe 3.3.2, referido al Convenio con “Mensajeros de la Paz”, punto 2.

Resumen: se alega que la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias, no se oponía a la figura del Convenio de colaboración con una entidad sin ánimo de lucro, artículo 14, lo que está previsto en la Ley 16/2019, de 2 de mayo (BOC de 17/05/2016), Título V, artículo 59, pudiendo acudir a la fórmula de los conciertos con entidades que cumplan con los requisitos del artículo 64.

Contestación: Aunque la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias, contemplaba la colaboración del sector privado mediante la

formalización de convenios o acuerdos, la Audiencia de Cuentas considera que, al tratarse de la prestación de un servicio público por parte de ente privado, el Ayuntamiento debió utilizar la figura del contrato de gestión de servicios públicos, en aras del cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia.

Así pues, se añadió, al principio del segundo párrafo del punto 2 del epígrafe 3.3.2, la siguiente frase:

“Aunque la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias, contemplaba la colaboración del sector privado mediante la formalización de convenios o acuerdos, la Audiencia de Cuentas considera que...”.

Alegación nº 3: epígrafe 3.3.2, referido al Convenio con “Mensajeros de la Paz”, punto 3.

Resumen: se alega que el Ayuntamiento tiene la información justificativa que acompaña a las memorias, porque se le facilitan las nóminas y los seguros sociales, sí se aportaba documentalmente la justificación del destino de los fondos abonados por el Ayuntamiento en cada anualidad, desglosándose en documentos anexos a la memoria, los gastos que se acreditan, los costes de personal, indicándose por separado los relativos a las retribuciones y por otro a los costes de la Seguridad Social, acompañándose igualmente las nóminas de todos y cada uno de los trabajadores del centro, así como las altas y bajas producidas mediante los TC 2 de la Seguridad Social; por lo que por parte de los servicios municipales no se ponía objeción alguna ya que el fin que se determina en la citada estipulación 4ª del Convenio se cumplía “...la justificación económica acreditativa del destino de los fondos librados...”.

Contestación: la alegación no contradice el contenido del Informe, ya que en el punto 3 del epígrafe 3.3.2 se indica *“Dichas Memorias vienen acompañadas de la justificación económica acreditativa del destino de los fondos librados, como establece el Convenio, incluyendo el justificante del pago de los mismos”.*

Por tanto, se mantiene el contenido del informe.

Alegación nº 4: epígrafe 3.3.2, referido al Convenio con “Mensajeros de la Paz”, punto 4.

Resumen: se alega, por una parte, que el convenio debe cohonestarse con los reglamentos dictados por la Administración Pública que regulan la actividad de residencia de mayores, sin que sus disposiciones puedan prevalecer sobre dichos reglamentos, principio de vinculación general a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Y, por otra parte, que el Decreto 67/2012 no obliga a tener un Animador/a o dinamizador/a social, sino un/a Diplomado/a en terapia ocupacional.

Contestación: la alegación no contradice el contenido del Informe, ya que en el punto 4 del epígrafe 3.3.2 se indica que la ausencia de Animador/a o dinamizador/a social no se ajusta a lo fijado en la Cláusula 5ª del Convenio, no en el Decreto.

Por ello, se mantiene el contenido del informe.

Alegación nº 5: epígrafe 3.3.7, referido a las funciones de inspección del Ayuntamiento.

Resumen: se alega que el Ayuntamiento sí inspecciona la residencia de mayores, así lo hace estableciendo el control a partir de la rutina semanal de despachar en la propia residencia las quejas y las incidencias que se producen, y ello lo hace la trabajadora social que se desplaza.

Contestación: la alegación no contradice el contenido del Informe, porque el procedimiento descrito, del cual se tuvo conocimiento en el transcurso de la fiscalización, se refiere al funcionamiento interno del centro, a las normas de convivencia, órganos de participación y derechos y deberes de los usuarios, y responde a lo previsto en el Reglamento de Régimen Interno y no al cumplimiento de las cláusulas del convenio. No obstante, se incluye en el texto del informe que el Ayuntamiento manifiesta que realiza un control sobre el funcionamiento interno del centro mediante visitas semanales de la trabajadora social, aunque ello no está documentado ni hay constancia en las actas, incluyéndose, asimismo, lo anterior en el punto 6 del epígrafe 3.3.2

En consecuencia, se recoge dicha modificación añadiendo al final del epígrafe 3.3.7 lo siguiente: “Aunque no está documentado y no se deja constancia en actas, el Ayuntamiento realiza un control sobre el funcionamiento interno del centro, mediante visitas semanales de la trabajadora social que despacha en la propia Residencia las quejas y las incidencias que se producen”.

Alegación nº 6: conclusión nº 9, referida al reintegro que el IAS exige al Ayuntamiento por la ausencia de Médico y DUE contratado por la Residencia y la no asunción de los gastos farmacéuticos.

Resumen: se alega que es todo lo que se refiere a esa reclamación de 516.000 euros está sub-iúdice en el Juzgado de lo C-A número 4 de Las Palmas, se acompaña copia a los efectos oportunos y copia de las alegaciones efectuadas en su día al IAS.

Contestación: la alegación no contradice el contenido del Informe. Además, no constan los documentos que indican que se acompañan a las alegaciones.

Así pues, se mantiene el contenido del informe.

Alegación nº 7: conclusiones nº 20 y 21, referidas a las reclamaciones por cobros indebidos presentadas por personas usuarias de la residencia.

Resumen: se alega que el Ayuntamiento ha procedido a la devolución a los usuarios de la residencia las cantidades indebidamente ingresadas, se acompaña la documentación acreditativa del cumplimiento de las sentencias, así como la extensión a los 6 usuarios restantes que no formalizaron demanda ante la Jurisdicción, y de las que constan las reclamaciones interpuestas en el Ayuntamiento.

Contestación: se trata de una información adicional de hechos producidos después de la conclusión del trabajo, que no contradice el contenido del Informe. Además, no consta la documentación acreditativa que alega que se acompañan a las alegaciones.

Por ello, se mantiene el contenido del informe.

Alegación nº 8: epígrafe 3.3.3 y conclusión nº 14, referidos al informe técnico-económico del expediente de aprobación de la ordenanza reguladora de la tasa por asistencia y estancia en la Residencia de Mayores.

Resumen: se alega que la ley reconoce la dificultad de determinar el coste real de un servicio y que la jurisprudencia no exige que los informes técnico-económicos contengan certezas absolutas ni que se cumplan las estimaciones previstas en los mismos. No se puede concluir que en el estudio se preveía un déficit y que se ha producido en la realidad un superávit porque se produjo un error en la estimación de los gastos. El estudio se realizó utilizando variables inciertas pero las mismas no eran caprichosas. No llegaron a cumplirse en la medida pronosticada y el resultado previsto no se consiguió.

Contestación: el Informe no indica que la realidad ha sido diferente a las estimaciones del informe técnico-económico y por ello que las previsiones estuvieran mal efectuadas. Lo que el Informe pone de manifiesto, en su epígrafe 3.3.3, es que hubo errores en las estimaciones del informe por una falta de equivalencia entre los costes por la contratación del servicio y los ingresos estimados en función del número de usuarios y cuando señala las diferencias con la realidad del periodo 2014-2016 es para confirmar que los cálculos eran erróneos.

Por tanto, se mantiene el contenido del informe.

Alegación nº 9: epígrafe 3.3.4 y conclusión nº 16, referidos a la liquidación indebida del copago a usuarios de la residencia.

Resumen: se alega que las cantidades que fueron indebidamente cobradas ya han sido devueltas a los interesados, así como los correspondientes intereses de demora; expedientes estos últimos que, a fecha de hoy y solo en alguno de los casos, está en trámite de pago. Y se pone de manifiesto una diferencia con respecto a los cálculos efectuados por la Audiencia de Cuentas por importe de 53.631,05 euros.

Contestación: se trata de una información adicional de hechos producidos después de la conclusión del trabajo, que no contradice el contenido del Informe.

Por ello, se mantiene el contenido del informe.

Alegación nº 10: epígrafe 3.3.6 y conclusión nº 18, referidos al cálculo de los ingresos y gastos del Ayuntamiento por la residencia en el periodo fiscalizado.

Resumen: se alega que la Orden HAP/2075/2014 que ha utilizado la Audiencia de Cuentas para el cálculo de los gastos aplicables no busca el cálculo del coste real del servicio sino la concreción de los criterios básicos relativos al coste efectivo del servicio y que el coste real es la suma de los pagos realizados por los gastos ocasionados por el servicio y el coste efectivo del servicio es una forma de concretar los elementos que configuran esa misma magnitud.

El Ayuntamiento, con los datos facilitados, ha buscado proporcionar a la Audiencia de Cuentas los criterios de determinación del coste real del servicio durante los ejercicios objeto del informe. Se consideró que debían estar integrados por todos los costes reales, tanto directos como por los indirectos derivados de la ejecución de este gasto, formados por los gastos recogidos en los grupos de programas relativos a la Administración General de las políticas de gasto y que se imputan proporcionalmente a cada grupo de programas atendiendo a volumen de gasto, que para el presente caso se calculó en el 2,87% del total.

Por esta razón se incluyeron las inversiones realizadas durante esos ejercicios en el inmueble y las amortizaciones correspondientes a las efectuadas con antelación, el gasto correspondiente a la gestión indirecta de la recaudación y el porcentaje correspondiente a los gastos indirectos aplicables a la prestación de este servicio.

Contestación: el Ayuntamiento, en su alegación, está explicando y justificando los cálculos de los ingresos y gastos del periodo efectuados en un informe que aportó durante la fiscalización. La Audiencia de Cuentas discrepa de esta forma de cálculo por errores en los ingresos y porque al imputar las inversiones realizadas en esos ejercicios y las amortizaciones de las inversiones de los ejercicios anteriores, se está mezclando inversiones (que tienen impacto más allá de un ejercicio) con gasto corriente.

En cuanto a la imputación de costes indirectos, consideramos que serían aplicables si se tratara de gestión directa del servicio por parte del Ayuntamiento, pero no en caso de gestión a través de una empresa externa.

En consecuencia, se mantiene el contenido del informe.