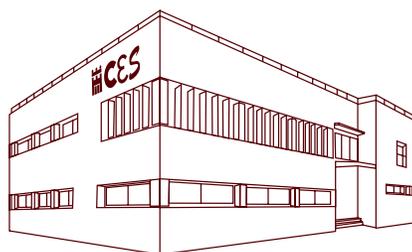




memoria
región de
murcia17

8. *el impacto de la integración del SAAD en los Servicios Sociales de la C.A. de la Región de Murcia*



8.1.

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD) fue instituido en 2007 por la Ley 39/2006, conocida como “Ley de la Dependencia”¹, y nació con la vocación de conformarse como el “cuarto pilar del Estado de bienestar”, que vendría a sumarse a los tres sistemas de protección social ya consolidados: el de pensiones, el sanitario y el educativo. No obstante, el SAAD no surgió de la nada, pues antes de la promulgación y posterior desarrollo de la citada ley existía en nuestro país una amplia red de servicios y prestaciones sociales: ayuda domiciliaria, residencias, centros de día, así como distintos tipos de prestaciones económicas de naturaleza periódica y no periódica.

Por otra parte, el ámbito subjetivo de los servicios sociales trasciende el colectivo de personas en situación de dependencia. De ahí que se haya señalado la inconveniencia de referirse al SAAD como el “cuarto pilar del Estado del bienestar”, reclamándose esta consideración para el Sistema público de Servicios Sociales, en su conjunto, “que aborda cuestiones más amplias en el ámbito de la convivencia personal y de la integración social, y no solo en lo referente a situaciones de dependencia”².

Con la creación del SAAD, la Ley 39/2006 pretendía, por un lado, racionalizar

y promover los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, ofreciendo para ello prestaciones monetarias o en especie que facilitasen el acceso a los cuidados formales o profesionales; y, por otra parte, ofrecer un marco financiero estable sostenido por tres fuentes de financiación: la aportación del Estado, la contribución de las CC.AA. y los copagos de los beneficiarios³.

El periodo de bonanza económica en el que se gestó el SAAD auguraba un futuro en el que la protección social en España experimentaría un importante salto cualitativo, derivado de la consolidación de dicho sistema como complemento del resto de servicios y prestaciones públicas preexistentes. En estos servicios y prestaciones se incluían los integrados en el sistema de servicios sociales, a los que las prestaciones del SAAD vendrían a sumarse y, en algunos casos, reemplazar y mejorar. Sin embargo, el advenimiento en 2008 – apenas un año después del nacimiento del SAAD– de la crisis económica que habría de prolongarse hasta 2013, y que registraría el brutal impacto de una doble recesión (2009 y 2012), arrojó una sombra de incertidumbre sobre las perspectivas financieras del sistema que se concretó en los duros recortes practicados en 2012 y 2013⁴.

¹ Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

² Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, Ayuntamiento de Alcorcón, Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid. *Los servicios sociales, la autonomía personal y la protección a las personas en situación de dependencia*. Mayo 2005.

³ Jiménez-Martín, S.; Vilaplana, C.; Viola, A.A. *Observatorio de dependencia. Febrero 2016*. Estudios sobre la Economía Española – 2016/05. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

⁴ RD-Ley 20/2012, de 13 de julio y RD 1050/2013, de 27 de diciembre.

Las políticas de disminuciones presupuestarias aplicadas para reducir el déficit público se dejaron notar en la práctica totalidad de los programas de gasto de las administraciones públicas pero, en particular, hicieron mella en los créditos asignados por las CC.AA. (y también por las corporaciones locales) a las políticas de gasto social: educación, sanidad y servicios sociales, incluido en estos últimos el SAAD. Así, la cobertura de las necesidades atendidas por el sistema público de servicios sociales se vio seriamente comprometida conforme avanzaba el periodo recesivo y se agudizaba la crisis, debido al carácter menguante de las partidas destinadas a tal fin.

El gasto de la CARM en la política de gasto "*Servicios Sociales y Promoción Social*", que en el quinquenio 2005-2010 había crecido a una media anual del 17,5% –pasando de 163 a 365 millones de euros–, se redujo en los cuatro años siguientes a un ritmo anual del 7,5% o, lo que es lo mismo, experimentó entre 2010 y 2014 una contracción acumulada del 26,7% en términos nominales (más de 100 millones de euros)⁵.

En consecuencia, y pese al leve respiro que la incipiente recuperación económica ha otorgado a las cuentas públicas, el escenario actual es el de un sistema público de servicios sociales seriamente dañado por las penurias financieras vividas en los años recientes, al tiempo que en riesgo de verse reducido exclusivamente al conjunto de servicios y prestaciones asociados al SAAD que, a su vez, también se halla en peligro como consecuencia de los recortes sufridos desde su puesta en marcha.

El presente capítulo aborda el análisis de la situación actual y la evolución del SAAD en la Región de Murcia, a partir de

la información disponible sobre sus principales variables: personas con derecho a prestación, beneficiarios de prestaciones y perfil de los mismos, distribución de las prestaciones según tipo, etc. con especial atención al denominado "limbo de la dependencia". También se analizará la evolución del coste estimado de la dependencia y de la estructura de su financiación: Estado/CARM/usuarios (copagos). Antes, en el apartado que sigue a esta introducción, se lleva a cabo un estudio descriptivo del nivel y evolución del gasto público en servicios sociales por parte de la administración regional a partir, primordialmente, de los datos consignados en las liquidaciones presupuestarias de la CARM. Las cifras correspondientes a la Región serán puestas en el contexto de la información presupuestaria del conjunto de comunidades autónomas españolas.

El apartado 8.4 contiene un ejercicio empírico tendente a valorar hasta qué punto el desarrollo del SAAD ha contribuido a incrementar el montante global de recursos destinados a potenciar el bienestar social a través del sistema público de servicios sociales o, por el contrario, dicho desarrollo ha tenido lugar a costa del resto de servicios y prestaciones orientadas a la mejora de la convivencia personal y la integración social. La información disponible obliga a que este ejercicio econométrico se lleve a cabo para el conjunto de las CC.AA., sin que sea posible identificar de manera aislada el efecto estadístico de la implantación del SAAD sobre el gasto en servicios sociales en la Región de Murcia. No obstante, en las páginas que siguen se ofrecen datos suficientes como para que resulte posible avanzar alguna hipótesis plausible al respecto.

⁵ Datos de las liquidaciones presupuestarias de la CARM.

8.2.

EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

8.2.1. MARCO NORMATIVO: SERVICIOS Y PRESTACIONES

La norma de referencia en este ámbito es la Ley 3/2003⁶, que vino a reemplazar, adaptándola a un nuevo contexto social e institucional, a la Ley 8/1985⁷. El objeto declarado de la Ley 3/2003 se concreta, según su artículo primero, en cuatro aspiraciones: promover y garantizar el derecho de los ciudadanos a un sistema público de Servicios Sociales, ordenar y estructurar el conjunto de recursos, actividades y prestaciones, establecer el marco normativo básico, y posibilitar la coordinación de las actuaciones públicas en esta materia con otras áreas de la política social y con las derivadas de la iniciativa social.

El Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia se define en el artículo 2 de la ley como *el conjunto coordinado de recursos, actividades, prestaciones, equipamientos y demás actuaciones de titularidad pública o privada encaminados a la pre-*

vención, atención, integración y promoción social de todos los ciudadanos en el ámbito territorial de la Región de Murcia.

Pese a que el artículo 4 de la Ley 3/2003 lleva por título “Titulares de derechos”, su contenido se limita a enumerar la casuística (españoles y ciudadanos de la UE residentes o transeúntes, murcianos no residentes, extranjeros, refugiados, etcétera), remitiendo al desarrollo reglamentario la concreción del derecho a las prestaciones. La ley, por tanto, no reconoce derechos subjetivos específicos en relación con los servicios sociales, ni tampoco establece la obligatoriedad de desarrollar un catálogo o cartera de prestaciones y servicios. Por esta razón, la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2018a) penaliza sistemáticamente a la Región en la evaluación que anualmente realiza de los sistemas de servicios sociales autonómicos y que sintetiza en el índice DEC.

Los Servicios Sociales se estructuran, según la Ley 3/2003, en dos niveles:

1. Servicios de Atención Primaria, que constituyen el cauce normal de acceso al sistema de servicios sociales y que prestan una atención integrada en el ámbito más cercano a los ciudadanos y su entorno.
2. Servicios Especializados, dirigidos a las personas o grupos de estas que, debido a sus condiciones de edad, sexo, discapacidad u otras circunstancias, sean objeto de una especial protección social a través de recursos o programas específicos.

Dentro del nivel de Atención Primaria, de responsabilidad pública en exclusiva, se incluyen los siguientes:

- a) Servicio de Información, Valoración y Asesoramiento.
- b) Servicio de Atención en el Medio Familiar y Comunitario.
- c) Servicio de Inserción Social.
- d) Servicio de Promoción y Cooperación Social.

Los servicios de Información, Valoración y Asesoramiento, de Inserción Social, de Pro-

⁶ Ley 3/2003, de 10 de abril del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

⁷ Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

moción y Cooperación Social, así como los de reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, tienen la condición de universales y gratuitos para los ciudadanos de la Región (art. 8.2 de la Ley 3/2003).

Por su parte, los Servicios Sociales Especializados se orientan a determinados sectores de la población en atención a las características concretas de su situación de necesidad, siendo estos sectores los siguientes:

- Familia.
- Infancia.
- Personas mayores.
- Personas con discapacidad.
- Inmigrantes.
- Minorías étnicas.
- Personas en situación de emergencia, riesgo o exclusión social.

A los que se añade cualquier otro colectivo o situación de exclusión que lo requiera.

El trasunto de esta enumeración en el ámbito presupuestario se encuentra en los diferentes programas de gasto que conciernen de manera específica a los citados sectores de población. Así, en la clasificación por programas de los presupuestos de la CARM es posible identificar los siguientes programas, todos ellos incluidos en la función 31. *Seguridad y protección social*⁸:

- 313M Familia
- 313D Protección del Menor
- 313Q Reforma Juvenil
- 313G Personas Mayores
- 313B Personas con Trastorno Mental y Otros Colectivos
- 313F Personas con Discapacidad
- 313J Inmigración, Colectivos Desfavorecidos y Voluntariado
- 313P Prevención de la Violencia de Género
- 312A Prestaciones a los Desempleados

⁸ No se enumeran aquí todos los programas que integran la citada función, sino únicamente los que se identifican con los sectores de población enumerados en la Ley 3/2003. Más adelante se ofrece detalle de la totalidad de programas adscritos a la función 31.

8.2.2. INDICADORES SOBRE EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES DE LA REGIÓN DE MURCIA: GRADOS DE COBERTURA

No siendo el objetivo de este capítulo llevar a cabo un análisis detallado del sistema de servicios sociales y sus niveles de cobertura, se considera oportuno presentar aquí, siquiera de manera resumida, algunos indicadores referidos a la oferta de servicios y prestaciones que realiza la CARM y el grado de cobertura de necesidades potenciales alcanzado, así como la situación comparada de la Región en este ámbito dentro del contexto nacional.

Para ello se recurre a la información ofrecida por el Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales (Seiss)⁹, elaborada por el IMSERSO, que se completa con los datos ofrecidos por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2018b) en su informe sobre el desarrollo de los servicios sociales en las CC.AA. Una muestra seleccionada de indicadores que resume los aspectos más relevantes se expone en la tabla 8.1 referida al último ejercicio disponible (2017, 2016 o 2015, según los casos).

Los indicadores que se presentan en la tabla se definen del modo siguiente:

- Trabajadores en plantilla (ratio habitantes/trabajador).- Ratio que expresa el número de habitantes por cada trabajador de plantilla en centros de servicios sociales.
- Cobertura del SAAD (%).- Porcentaje que representan los beneficiarios del SAAD sobre la población potencialmente dependiente (mayores de 65 años y personas de 6 a 65 años con discapacidad).
- "Limbo" de la dependencia (%).- Personas con derecho reconocido a percibir una prestación o servicio

⁹ <https://seiss.imserso.es>.

del SAAD, a la espera de que dicha prestación se haga efectiva, sobre el total de personas con derecho a prestación.

- Cobertura de las Rentas mínimas de inserción (%).- Porcentaje que representan los perceptores de rentas mínimas de inserción sobre el total de población bajo el umbral de pobreza (60% de la renta mediana).
- Cuantía Rentas mínimas de inserción s/renta media (%).- Gasto medio por titular de rentas mínimas respecto a la renta media por hogar de la comunidad (o del Estado).
- Cobertura de plazas residencias públicas > 65 (%).- Plazas residenciales de financiación pública para mayores de 65 años sobre el total de personas de más de 65 años.
- Cobertura de la ayuda a domicilio > 65 (%).- Porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben el servicio de ayuda domiciliaria.
- Intensidad de la ayuda a domicilio > 65 (horas).- Promedio de horas mensuales del servicio de ayuda a domicilio (incluidas tareas y cuidados).
- Cobertura centros de día > 65 (%).- Plazas de financiación pública en centros de día para mayores de 65 años respecto al total de población mayor de 65.
- Cobertura servicio Teleasistencia > 65 (%).- Porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben el servicio de teleasistencia.
- Cobertura hogares y centros de convivencia > 65 (%).- Porcentaje de asociados a hogares y centros de convivencia sobre total de personas mayores de 65 años.
- Cobertura de plazas residencias discapacitados (%).- Plazas residenciales para personas con discapacidad sobre el total de personas con discapacidad.
- Cobertura plazas centros ocupacionales discapacitados (%).- Plazas en centros ocupacionales y centros de día para personas con discapacidad sobre el total de población con discapacidad.
- Acogimientos familiares/total acogimientos (%).- Porcentaje que representan los acogimientos familiares sobre el total de acogimientos de menores.
- Cobertura plazas centros acogida violencia género (%).- Plazas en centros de acogida para mujeres víctimas de la violencia de género sobre el total de mujeres con orden de protección dictada por un juzgado.
- Alojamiento personas sin hogar (ratio 100.000 hab.).- Plazas de alojamiento para personas sin hogar por 100.000 habitantes.

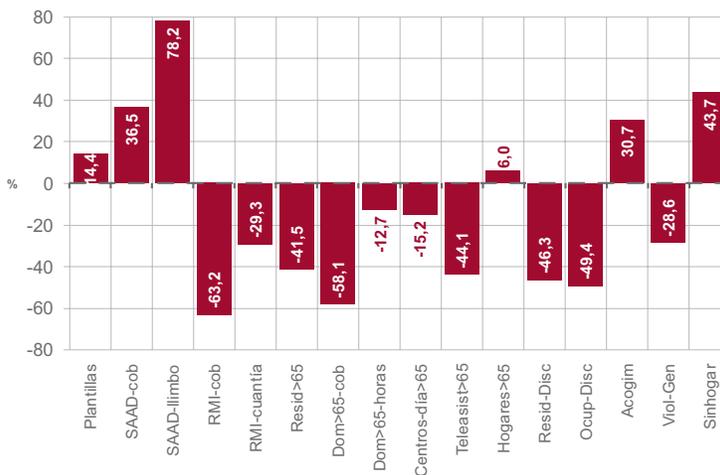
Como se puede observar en la tabla y, de un modo más evidente, en el gráfico 8.1, que presenta las desviaciones respecto a la media nacional de los indicadores seleccionados para el caso de la Región de Murcia, los valores referidos a la Región son, en general, inferiores a la media nacional, con algunas excepciones como las que tienen que ver con el SAAD, el acogimiento de menores o el alojamiento de personas sin hogar. Los déficit son particularmente significativos en lo que atañe a la cobertura de las rentas mínimas de inserción (un 63% inferior a la media), los servicios a mayores de 65 años (la cobertura es un 41% menor a la media en plazas residenciales, un 58% por debajo en ayuda a domicilio y un 44% en el servicio de teleasistencia) y los servicios a personas con discapacidad (niveles de cobertura un 46% y un 49%, respectivamente, inferiores al valor medio en plazas residenciales y plazas en centros de día y ocupacionales). También se encuentra la Región por debajo de la media en la ratio de plazas en centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género.

TABLA 8.1.
INDICADORES DEL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES. AÑO 2017
(O EL MÁS RECIENTE DISPONIBLE) (% salvo cuando se indica)

| | Año | R. Murcia | España |
|---|------|-----------|--------|
| Trabajadores en plantilla (ratio habitantes/trabajador) | 2017 | 2,129 | 2,436 |
| Cobertura del SAAD | 2017 | 11,6 | 8,5 |
| "Limbo" de dependencia | 2017 | 14,7 | 26,2 |
| Cobertura de las Rentas mínimas de inserción | 2015 | 3,2 | 8,7 |
| Cuantía Rentas mínimas de inserción s/ renta media | 2015 | 8,6 | 12,1 |
| Cobertura de plazas residencias públicas > 65 | 2015 | 1,4 | 2,5 |
| Cobertura de la ayuda a domicilio > 65 | 2015 | 1,6 | 3,8 |
| Intensidad de la ayuda a domicilio > 65 (horas) | 2015 | 16,3 | 18,7 |
| Cobertura centros de día > 65 | 2015 | 0,9 | 1,1 |
| Cobertura servicio Teleasistencia > 65 | 2015 | 5,0 | 8,9 |
| Cobertura hogares y centros convivencia | 2015 | 46,5 | 43,9 |
| Cobertura de plazas residencias discapacitados | 2017 | 0,9 | 1,6 |
| Cobertura plazas centros ocupacionales discapacitados | 2017 | 1,6 | 3,2 |
| Acogimientos familiares/total acogimientos | 2015 | 79,6 | 60,9 |
| Cobertura plazas centros acogida violencia género | 2017 | 10,5 | 14,7 |
| Alojamiento personas sin hogar (ratio 100.000 hab.) | 2016 | 55,7 | 38,8 |

Fuente: IMSERSO, Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales (Seiss);
Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (2018b).

GRÁFICO 8.1.
DESVIACIÓN RESPECTO AL TOTAL NACIONAL DE LOS INDICADORES
DEL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA REGIÓN DE MURCIA (%)



Fuente: Tabla 8.1. El significado de los indicadores se describe en el texto.

8.2.3. GASTO AUTONÓMICO EN SERVICIOS SOCIALES: NIVEL Y EVOLUCIÓN

8.2.3.1. EL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL

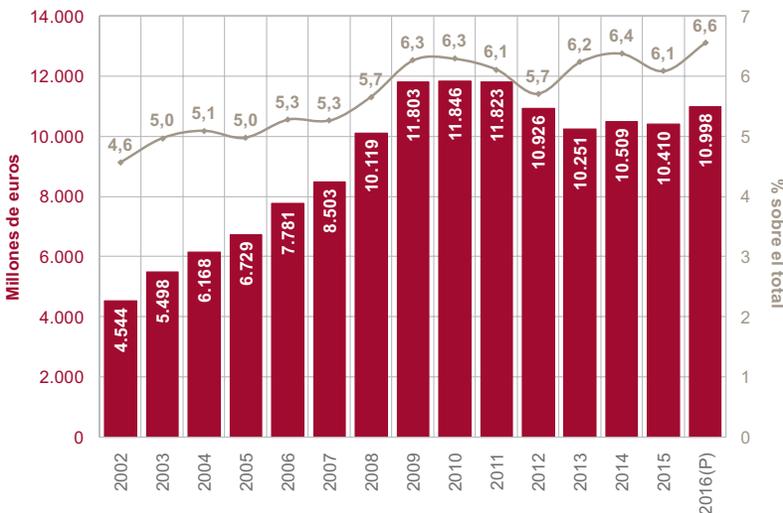
No resulta tarea fácil cifrar de modo exacto la cuantía que la administración autonómica destina al gasto público en servicios sociales. Son varias las fuentes estadísticas que permiten aproximar dicha cuantía, lo que da lugar a cantidades inevitablemente discrepantes. No obstante, la disparidad en los criterios contables pierde relevancia cuando el objetivo es comparar en términos relativos el desempeño del gobierno regional frente al conjunto de comunidades autónomas, así como cuando se pretende evaluar la evolución temporal de las principales magnitudes económicas. Con la intención de disponer de una primera aproximación a la magnitud y evolución del

gasto en servicios sociales realizado por las administraciones autonómicas y, en particular, por la CARM, en este primer epígrafe se presenta información procedente de las Cuentas de las Administraciones Públicas.

En términos de Contabilidad Nacional, el gasto autonómico en servicios sociales puede aproximarse a través del volumen de empleos no financieros destinados a la función "Protección social". En el gráfico 8.2 se muestra la evolución del gasto en dicha función para el conjunto de CC.AA., así como de su peso relativo en el total de empleos no financieros de las administraciones regionales.

A lo largo del todo el periodo mostrado en el gráfico, el gasto autonómico en Protección social, según Contabilidad Nacional, se multiplicó por 1,4 en términos nominales, creciendo a un ritmo anual (tasa media anual acumulada, TMAA) del 6,5%. Durante esos años el peso de la función Protección social en el total de empleos no financieros avanzó 2 puntos porcentuales (del 4,57% al 6,55%). No obstante, es

GRÁFICO 8.2.
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
PERIODO 2002-2016 (Millones de euros y % sobre el total de empleos no financieros)



Fuente: Cuentas de las administraciones públicas. IGAE.

obvio a la vista del gráfico que la pauta de evolución dista de ser homogénea a lo largo de los catorce años objeto de consideración, siendo evidente la existencia de un punto de inflexión en el año 2009. A partir de dicho año el crecimiento del gasto se frena bruscamente y se detiene el proceso en virtud del cual la Protección social gana protagonismo en el total de gasto de las CC.AA.

Entre 2002 y 2009, el gasto en Protección social de las haciendas regionales se multiplicó por 1,6 en términos nominales (TMAA del 14,6%). La razón de este notable incremento se ha de buscar en el comportamiento de las dos partidas de gasto que, desde 2006, representan el 50% o más del total de empleos asignados a esta función: las Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie, y las Transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado. La primera de las citadas categorías de empleos públicos no financieros refleja el gasto realizado por las administraciones autonómicas en prestaciones de naturaleza monetaria que, entre 2002 y 2009, crecieron a un ritmo anual del 19,2% en términos nominales (multiplicaron su cuantía por 2,4). En ese mismo periodo, las transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado, que registran los fondos destinados a convenios y conciertos con entidades privadas para la prestación de los servicios sociales a los usuarios, casi triplicaron su volumen en términos nominales, creciendo a una media anual del 21,3%.

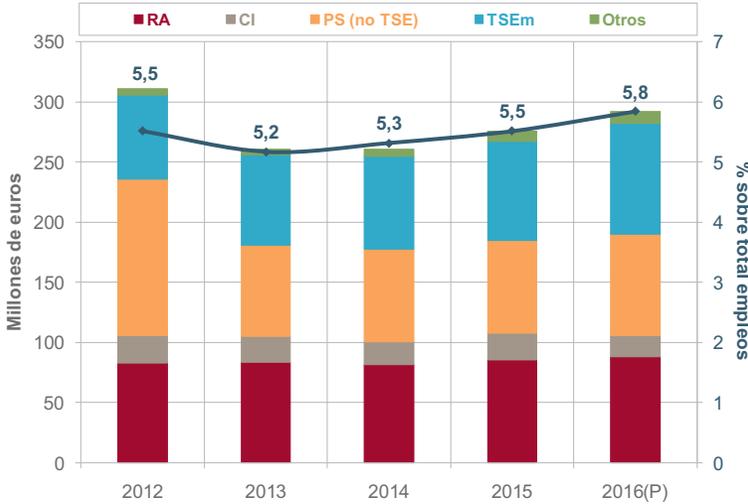
Por el contrario, entre 2009 y 2015 (se deja fuera el último año cerrado porque cabe identificar el inicio de un posible nuevo cambio en la tendencia) los empleos no financieros asignados a la función Protección social en las CC.AA. se redujeron casi un 12% (ritmo anual del -2,1%), siendo destacable la disminución de las inversiones públicas (formación bruta de capital) así como la caída de las prestaciones económicas (Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie), cuya TMAA en el sexenio es del -1,5%.

Como se ha señalado en uno de los párrafos precedentes, en la composición según naturaleza económica de los empleos no financieros destinados a Protección social destacan dos categorías de gasto que han contribuido de manera relevante a la expansión de esta función en el conjunto de los gastos de las administraciones autonómicas. En el año 2016 estas dos categorías de gasto, las Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie y las Transferencias sociales en especie adquiridas a productores de mercado, representan más de las dos terceras partes del total no financiero: un 34,2% y un 33,3%, respectivamente. En 2002 el peso conjunto de estas dos partidas ascendía al 44% y, desde entonces, han ido ganando espacio en el conjunto de gastos en protección social a costa de las otras dos categorías que protagonizan la estructura económica del gasto en protección social: la remuneración de asalariados y los consumos intermedios. Estas dos representan en 2016 algo menos del 30% del total (17,4% y 12,3%, respectivamente), cuando en 2002 rondaban el 43% (28,5% y 14,5%).

El gráfico 8.3 concreta y detalla la información anterior para el caso de la CARM, si bien el periodo de análisis queda circunscrito a los últimos cinco ejercicios (2012-2016, este último provisional), pues ni la Intervención General del Estado (IGAE), adscrita al Ministerio de Hacienda, ni el servicio de información estadística regional (CREM) disponen de datos desglosados por funciones para los empleos no financieros de la Región de Murcia anteriores al año 2012.

El perfil que muestra el gasto en protección social en la Región en el quinquenio que se recoge en el gráfico es, por lo demás, muy similar al observado para el total de CC.AA.: 2013 es el último año en el que la cifra de empleos no financieros en la función "Protección social" disminuye, iniciándose desde ese ejercicio un periodo de recuperación de los niveles de gasto que se refleja, además, en un aumento

GRÁFICO 8.3.
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA POR CATEGORÍAS. PERIODO 2012-2016
 (Millones de euros y % sobre el total de empleos no financieros) (1)



(1) RA: Remuneración de asalariados; CI: Consumos intermedios. PS (no TSE): Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie; TSEm: Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado; Otros: Resto de empleos corrientes y de capital.

Fuente: Cuentas de las administraciones públicas. IGAE.

de la participación de la citada función en el total de empleos no financieros de la administración regional.

El gráfico confirma, por otra parte, el protagonismo en el gasto en protección social de las Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie, así como de las Transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado. No obstante, en el caso de la categoría citada en primer lugar, se constata entre 2012 y 2016 un claro retroceso por lo que respecta a su magnitud absoluta y relativa. Las prestaciones económicas alcanzaron en 2012 un montante de 130 millones de euros, mientras que en 2016 se quedaron en 84 millones. El peso de estas prestaciones sociales de carácter monetario superó el 40% el total de empleos no financieros destinados a protección social y en los años siguientes se ha estabilizado en torno al 28% o 29%. Los servicios sociales adquiridos a productores de mercado presentan, sin embargo, una

evolución al alza, habiendo pasado de 70 a 92 millones de euros entre 2012 y 2016 e incrementando su participación en el total en 9 puntos porcentuales (del 22,5% de 2012 al 31,5% de 2016).

La caída en el volumen de empleos no financieros destinados a protección social en 2013, un 16,1%, se explica en su totalidad por el desplome de la categoría Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie, que caen un 41,5% y contribuyen con -17,4 puntos a la evolución del agregado. Más de la mitad del crecimiento acumulado cercano al 12% en el periodo 2013-2016 se explica por la contribución de las Transferencias sociales en especie adquiridas a productores de mercado, que en dicho trienio aumentaron un 22,7%. En la sección siguiente se abordará con más detalle la composición del gasto autonómico en servicios sociales y su contribución a la evolución de dicha magnitud, a partir de fuentes presupuestarias.

8.2.3.2. GASTO EN SERVICIOS SOCIALES EN LOS PRESUPUESTOS REGIONALES

8.2.3.2.1. Evolución del gasto en Servicios sociales en la CARM y en el resto de CC.AA.

Con el fin de disponer de un periodo de análisis más extenso, que incluya ejercicios previos a la creación y puesta en funcionamiento del SAAD, se acude a las fuentes de información presupuestaria para estudiar la evolución temporal del gasto en servicios sociales en la Región de Murcia. El periodo analizado va desde 2002 hasta 2017, si bien la información en términos de presupuestos liquidados (obligaciones reconocidas) únicamente llega hasta 2015.

Por otra parte, en 2005 tiene lugar un cambio en la forma en que el Ministerio

de Hacienda presenta la información de la clasificación funcional del presupuesto de gastos, de manera que existe una ruptura en la serie de créditos presupuestados entre 2005 y 2006 que, en el caso de las cifras liquidadas, se sitúa entre 2004 y 2005. Hasta los presupuestos de 2005 (y las liquidaciones presupuestarias de 2004), la información se estructura por grupos de función y funciones, mientras que, a partir de los presupuestos de 2006, la información presupuestaria se presenta organizada por áreas y políticas de gasto. En consecuencia, los créditos tenidos en cuenta en el análisis corresponden a la función 31 "Seguridad y protección social" hasta los presupuestos de 2005 (liquidaciones de 2004) mientras que de ahí en adelante las cifras se refieren a la política de gasto 23 "Servicios sociales y promoción social".

Las tablas 8.2 y 8.3 recogen, respectivamente, los presupuestos asignados por la CARM a programas de servicios sociales

TABLA 8.2.
GASTO EN SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.
CRÉDITOS PRESUPUESTADOS. PERIODO 2002-2017 (Miles de euros) (1)

| | Gastos de personal | Gastos corrientes en bienes y servicios (*) | Transferencias corrientes | Inversiones reales | Transferencias de capital | TOTAL |
|------|--------------------|---|---------------------------|--------------------|---------------------------|---------|
| 2002 | 48.921 | 21.419 | 31.332 | 5.877 | 7.900 | 115.449 |
| 2003 | 52.598 | 24.886 | 35.373 | 7.342 | 8.545 | 128.744 |
| 2004 | 60.737 | 28.500 | 38.560 | 8.074 | 9.344 | 145.216 |
| 2005 | 60.038 | 30.476 | 40.241 | 15.796 | 11.319 | 157.869 |
| 2006 | 58.129 | 33.778 | 54.717 | 15.450 | 25.276 | 187.350 |
| 2007 | 59.174 | 49.181 | 55.991 | 22.836 | 27.502 | 214.684 |
| 2008 | 66.985 | 65.699 | 80.783 | 27.506 | 30.122 | 271.095 |
| 2009 | 73.956 | 75.344 | 106.568 | 16.520 | 19.128 | 291.516 |
| 2010 | 83.629 | 94.618 | 150.050 | 4.819 | 6.121 | 339.236 |
| 2011 | 70.456 | 117.423 | 121.584 | 2.400 | 3.113 | 314.975 |
| 2012 | 69.117 | 115.669 | 155.043 | 508 | 885 | 341.222 |
| 2013 | 66.503 | 105.109 | 98.417 | 436 | 527 | 270.992 |
| 2014 | 64.105 | 117.366 | 88.625 | 60 | 531 | 270.687 |
| 2015 | 82.288 | 119.884 | 95.776 | 1.342 | 443 | 299.732 |
| 2016 | 87.939 | 123.702 | 105.789 | 3.688 | 710 | 321.829 |
| 2017 | 89.952 | 135.164 | 112.153 | 1.597 | 25 | 338.891 |

(1) Para los años 2002 a 2005 las cifras corresponden a la función de gasto 31 "Seguridad y protección social". Desde 2006 a 2017 se refieren a la política de gasto 23 "Servicios sociales y promoción social".

(*) Incluye créditos presupuestados en el capítulo 3 (gastos financieros) por importe de 23.000 euros en 2005 y 50.000 euros 2017.

Fuente: Presupuestos de las CC.AA. Central de información económico-financiera.
Ministerio de Hacienda y Función Pública.

TABLA 8.3.
GASTO EN SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.
OBLIGACIONES RECONOCIDAS. PERIODO 2002-2015 (Miles de euros) (1)

| | Gastos de personal | Gastos corrientes en bienes y servicios (*) | Transferencias corrientes | Inversiones reales | Transferencias de capital | TOTAL |
|------|--------------------|---|---------------------------|--------------------|---------------------------|---------|
| 2002 | 49.253 | 21.272 | 31.484 | 5.592 | 7.973 | 115.571 |
| 2003 | 52.649 | 24.624 | 35.321 | 8.455 | 9.335 | 130.384 |
| 2004 | 57.276 | 28.744 | 39.071 | 11.658 | 9.276 | 146.025 |
| 2005 | 52.573 | 30.255 | 51.283 | 15.845 | 12.804 | 162.761 |
| 2006 | 56.450 | 36.213 | 62.422 | 20.713 | 26.669 | 202.467 |
| 2007 | 60.538 | 47.292 | 72.456 | 20.393 | 29.403 | 230.082 |
| 2008 | 65.208 | 58.601 | 119.315 | 22.455 | 31.325 | 296.905 |
| 2009 | 79.584 | 59.188 | 168.204 | 7.353 | 22.980 | 337.309 |
| 2010 | 82.481 | 78.268 | 192.109 | 6.595 | 5.433 | 364.886 |
| 2011 | 69.932 | 86.999 | 156.074 | 2.208 | 2.958 | 318.171 |
| 2012 | 65.403 | 85.522 | 136.347 | 621 | 0 | 287.892 |
| 2013 | 70.476 | 92.701 | 106.514 | 603 | 527 | 270.820 |
| 2014 | 78.765 | 93.989 | 93.886 | 544 | 431 | 267.615 |
| 2015 | 82.021 | 101.491 | 97.425 | 2.422 | 284 | 283.643 |

(1) Para los años 2002 a 2004 las cifras corresponden a la función de gasto 31 "Seguridad y protección social". Desde 2005 hasta 2017 se refieren a la política de gasto 23 "Servicios sociales y promoción social".

(*) Incluye créditos presupuestados en el capítulo 3 (gastos financieros) por importe de 3.600 euros en 2005, 83.600 euros en 2013, 230.840 euros en 2014 y 68.590 euros en 2015.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

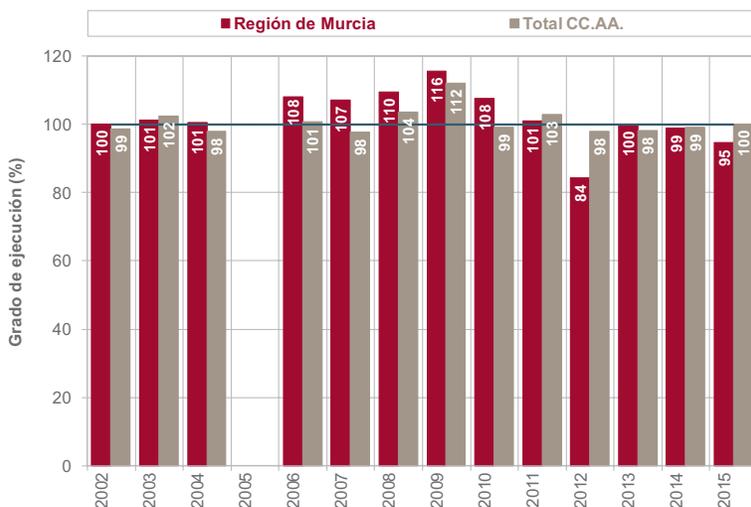
en el periodo 2002-2017 y las obligaciones reconocidas (presupuestos liquidados) en dicha función/política de gasto para el periodo 2002-2015.

El presupuesto en servicios sociales de la CARM se ha triplicado en términos nominales entre 2002 y 2017. Si se atiende al montante de obligaciones reconocidas, entre 2002 y 2015 el gasto en servicios sociales creció a un ritmo anual del 7,2%. Este crecimiento anual acumulado sería del 5,7% si se toma como referencia el periodo homogéneo 2005-2015. Teniendo en cuenta la evolución de los precios (IPC general) a lo largo del periodo de análisis, el incremento del presupuesto en términos reales entre 2002 y 2017 habría sido de un 5,4% anual acumulado. Y limitando el cómputo a los años en los que están disponibles los datos de liquidación, la tasa media de crecimiento real del gasto en servicios sociales

fue del 4,9% en el periodo 2002-2015 y del 3,9% en el decenio 2005-2015.

Por lo que atañe al grado de ejecución presupuestaria (gráfico 8.4), los primeros años muestran porcentajes iguales o superiores al cien por cien, con desviaciones sistemáticas al alza en el quinquenio 2006-2010, mientras que a partir del año 2012 (84,4%), el índice de ejecución no ha vuelto a superar el valor 100. Lo ocurrido en el citado quinquenio 2006-2010 se explica, fundamentalmente, por el reconocimiento de obligaciones de gasto notablemente superiores a los créditos previstos en el capítulo de transferencias corrientes, estrechamente vinculado al pago de prestaciones económicas, buena parte de ellas derivadas de la implantación del SAAD. El comportamiento de este indicador de ejecución presupuestaria no difiere mucho del observado para el conjunto de CC.AA., que también se muestra en el gráfico 8.4, con la salvedad

GRÁFICO 8.4.
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y DEL CONJUNTO DE
COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PERIODO 2002-2015
 (Obligaciones reconocidas/créditos presupuestados en %)



- (1) Para los años 2002 a 2004 las cifras corresponden a la función de gasto “Seguridad y protección social”. A partir de 2006 se refieren a la política “Servicios sociales y promoción social”. No se presenta el indicador de 2005 debido al cambio en la clasificación de los gastos.

Fuente: Presupuestos y liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

de algunos años en los que el porcentaje de obligaciones reconocidas sobre créditos aprobados ha sido en la Región de Murcia sensiblemente mayor (2006, 2007, 2010) o menor (2012) al registrado en el total de gobiernos autonómicos.

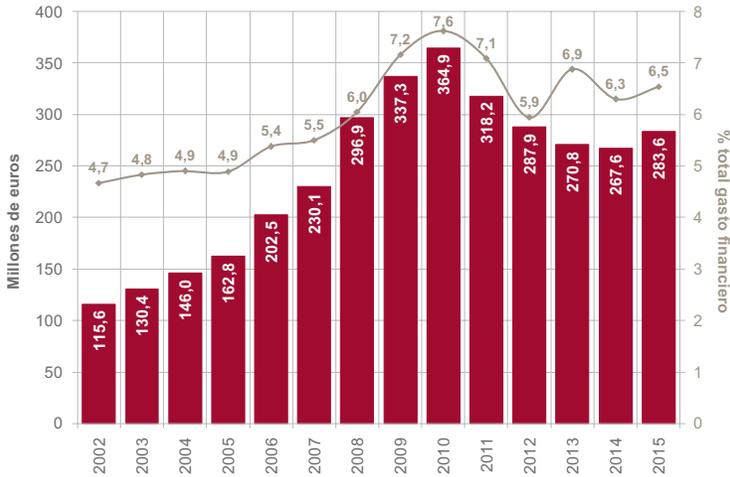
El gasto realizado por la CARM en la política Servicios sociales y promoción social aumentó a un ritmo sostenido en los primeros años del periodo analizado, acelerándose su incremento nominal a partir de 2006. La tasa media anual de crecimiento entre 2005 y 2010, cuando el gasto en servicios sociales alcanza su valor máximo, fue del 17,5%. A partir del máximo registrado al final de la primera década del presente siglo, la tendencia evolutiva del gasto autonómico en servicios sociales se invierte, como consecuencia del impacto de las medidas de austeridad presupuestaria. Entre 2010 y 2012 el gasto liquidado dismi-

nuye un 21%, prolongando su caída hasta 2014, ejercicio en el que se registra el menor importe liquidado en dicha función desde el año 2007. En 2015 se retoma la senda de crecimiento, con un aumento del 6% en el total de gastos destinados a servicios sociales. Esta tendencia parece confirmarse en las cifras presupuestadas para 2016 y 2017 que prevén aumentos del 7,4% y del 5,3% respectivamente, en el total de créditos asignados a la función de gasto objeto de análisis por parte de la CARM¹⁰.

El crecimiento experimentado por el gasto en servicios sociales en el periodo 2002-2010 resultó ser, además, superior

¹⁰ Esta tendencia se confirma en los Presupuestos de la CARM para 2018, pues los créditos presupuestados en la función 31, Seguridad y protección social, para dicho año registran un incremento respecto al presupuesto en la misma función de 2017 del 7,5%.

GRÁFICO 8.5.
GASTO LIQUIDADO EN SERVICIOS SOCIALES POR LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. PERIODO 2002-2015
 (Millones de euros y % sobre el total de gasto no financiero) (1)



(1) Obligaciones reconocidas. Para los años 2002 a 2004, las cifras se refieren a la función de gasto "Seguridad y protección social". De 2005 hasta 2015 corresponden a la política "Servicios sociales y promoción social".

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

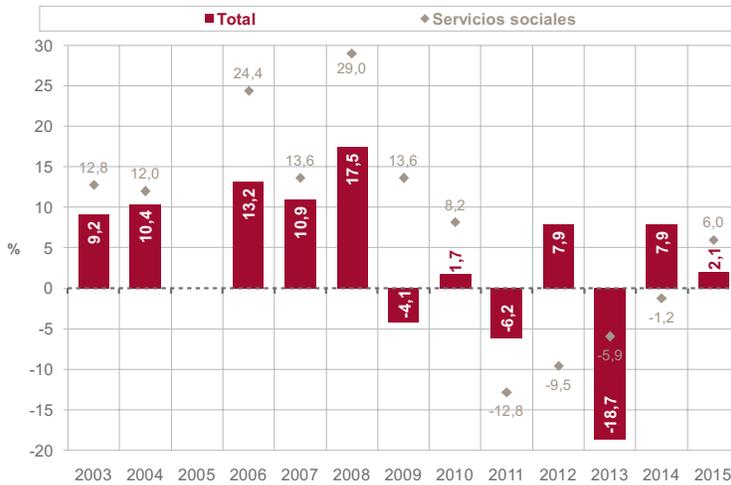
al registrado en el conjunto del gasto no financiero de la administración regional, de tal suerte que la función "Servicios sociales y promoción social" fue ganando peso en el total del gasto consolidado. Si hasta 2005 dicha participación se mantuvo ligeramente por debajo del 5%, a partir de 2006 supera dicho nivel para escalar hasta el máximo del 7,6% registrado en 2010. La contracción de las partidas destinadas a servicios sociales desde 2011 supuso un retroceso en este proceso de expansión y en 2012 la función 23 cayó por debajo del 6% del gasto total liquidado. Sin embargo, los "recortes" presupuestarios alcanzaron de manera más intensa a otras parcelas de la administración autonómica –en particular, en 2013- de manera que en los últimos años el peso de los servicios sociales en el total de gasto se ha mantenido en torno al 6,5%.

En el gráfico 8.6 se observa cómo los gastos liquidados en la función 31 crecieron por encima del conjunto del gasto no financiero de la CARM desde 2002 hasta

2010, siendo el diferencial particularmente intenso en el cuatrienio 2006-2010, con la única excepción del ejercicio 2007. A partir de 2010 el patrón cambia, de manera que en 2011, 2012 y 2014 la tasa de variación de las obligaciones reconocidas en la función Servicios sociales y promoción social fue significativamente inferior a la del conjunto de partidas presupuestarias de la hacienda regional, retomándose el diferencial positivo solo en el último año del periodo.

El aumento de la participación del gasto en servicios sociales en el conjunto de las obligaciones reconocidas en las liquidaciones presupuestarias en la primera mitad del periodo objeto de análisis ha sido un fenómeno común a todas las CC.AA., tal y como se observa en el gráfico 8.7, si bien no en todas las regiones el valor máximo de dicha participación se alcanzó en el año 2010. Lo que no es común es la pérdida de peso de la política de "Servicios sociales y promoción social" en la segunda década del siglo XXI. Son seis las comunidades en las

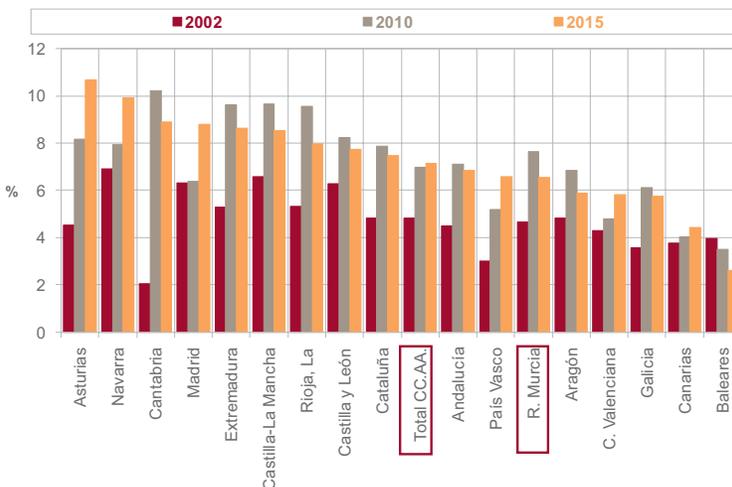
GRÁFICO 8.6.
TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO NO FINANCIERO TOTAL Y DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. PERIODO 2003-2015 (%) (1)



(1) Obligaciones reconocidas. Hasta 2004 las cifras se refieren a la función de gasto "Seguridad y protección social". Desde 2005 corresponden a la política "Servicios sociales y promoción social". La variación entre 2004 y 2005 no se basa, pues, en cifras homogéneas.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

GRÁFICO 8.7.
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES EN EL TOTAL DE GASTO NO FINANCIERO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. AÑOS 2002, 2010 Y 2015 (%) (1)



(1) Obligaciones reconocidas. Para el año 2002, las cifras se refieren a la función de gasto "Seguridad y protección social". Para 2010 y 2015 corresponden a la política "Servicios sociales y promoción social".

Fuente: Presupuestos de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

que el gasto en servicios sociales representa en 2015 un porcentaje sobre el gasto total mayor que el registrado en 2010, circunstancia que también se da para el agregado de las 17 comunidades autónomas.

8.2.3.2.2. Composición por categorías de la clasificación económica del gasto en servicios sociales de la CARM y del conjunto de CC.AA.

Para aproximarnos a la composición por capítulos del gasto en servicios sociales, según su naturaleza económica, se comienza por analizar los datos referidos a los presupuestos de la CARM para el ejercicio 2017. Como se observa en el gráfico 8.8, la estructura económica de los gastos adscritos a la política “Servicios sociales y protección social” aparece dominada por dos capítulos de gasto: Gastos corrientes en bienes y servicios y Transferencias corrientes. Ambos capítulos suman casi las tres cuartas partes del gasto no financiero total, siendo el tercero en importancia el capítulo destinado a Gastos de personal, cuyo peso alcanza el 26,5%.¹¹ La aportación de los gastos de capital no alcanza siquiera un punto porcentual en la estructura del gasto según naturaleza económica.

Esta composición del gasto en servicios sociales se puede interpretar desde la perspectiva del modelo de provisión implantado en la Región de Murcia tras la implantación del SAAD y su evolución en los últimos años. Inicialmente, el desarrollo del SAAD se tradujo en un incremento en el peso relativo de las transferencias corrientes, debido a que buena parte de las ayudas del sistema se materializaron en la forma de prestaciones económicas, tanto las vinculadas a

servicios como las orientadas a compensar a los cuidadores en el entorno familiar (en el capítulo siguiente se tratará este tema con más detalle). En el gráfico 8.9 se observa este efecto en la estructura por capítulos del presupuesto en el año 2007 y, de un modo más apreciable, en 2012.

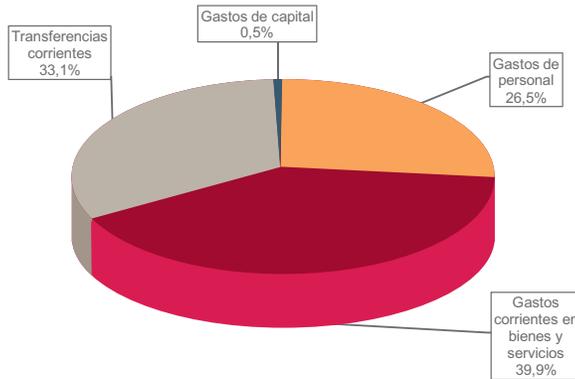
En los años más recientes, las prestaciones monetarias han perdido peso de manera paulatina en la estructura económica del gasto en servicios sociales, al tiempo que lo ha ido ganando el capítulo 2. Entre 2005 y 2015, la participación del capítulo 2 casi se duplicó (del 18,6% al 35,8%) y las cifras presupuestadas para los tres ejercicios más próximos sugieren que dicha participación continúa creciendo. La principal razón de este cambio radica en el aumento de las prestaciones en forma de servicios (residenciales, domiciliarios, en centros de día, etc.) frente a las prestaciones económicas, en el conjunto de servicios sociales, en general, y de atención a la dependencia, en particular. Que este cambio se haya reflejado de manera muy intensa en el crecimiento del capítulo 2 y de un modo mucho más moderado en el capítulo 1 refleja el hecho de que buena parte de los servicios provistos por la administración autonómica se prestan a través de conciertos con entidades privadas. Prueba de ello es que en el presupuesto de 2017 –como en el de 2018–, las partidas destinadas a conciertos para la prestación de servicios sociales representan más del 80% del gasto total presupuestado en el capítulo 2.

El otro cambio significativo que se detecta en la estructura por capítulos del gasto autonómico en servicios sociales es la práctica desaparición de las dotaciones para operaciones de capital (inversiones reales y transferencias de capital), que llegaron a representar más del 20% de los gastos en 2007 y promedian apenas un 1% desde el año 2010.

La estructura por capítulos del gasto en servicios sociales en la Región de Murcia difiere sensiblemente de la observada para el conjunto de CC.AA. en 2017, tal y como se puede comprobar en el gráfico 8.10. Para el total de comunidades es conside-

¹¹ El análisis de la estructura por capítulos de la función de gasto “Seguridad y protección social” en los presupuestos de la CARM para 2018 arroja resultados prácticamente idénticos a los observados en 2017 para la política “Servicios sociales y protección social”. Las participaciones de los capítulos 1, 2 y 4 son, respectivamente, 25,8%, 39,7% y 33,8%.

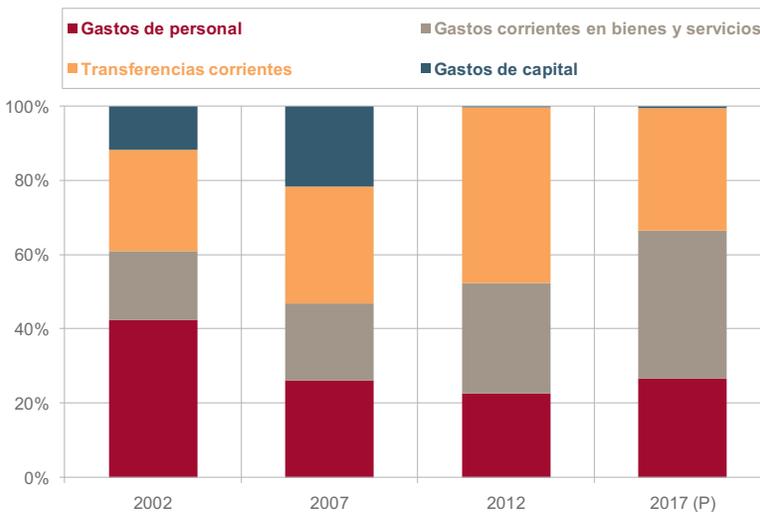
GRÁFICO 8.8.
COMPOSICIÓN POR CAPÍTULO DEL GASTO EN “SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL”
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.
AÑO 2017 (%) (1)



(1) Presupuestos iniciales.

Fuente: Ley de Presupuestos Generales de la CARM para el ejercicio 2017.

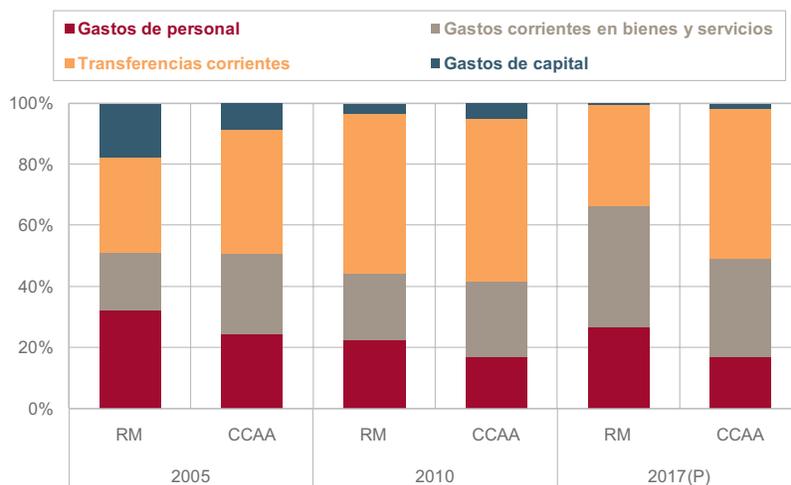
GRÁFICO 8.9.
EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN POR CAPÍTULO DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES DE
LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.
PERIODO 2002-2017 (%) (1)



(1) Obligaciones reconocidas para 20002, 2007 y 2012. Presupuestos iniciales para 2017. En 2002, las cifras se refieren a la función de gasto “Seguridad y protección social”. En el resto de años corresponden a la política “Servicios sociales y promoción social”.

Fuente: Presupuestos y liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Ley de Presupuestos Generales de la CARM para el ejercicio 2017.

GRÁFICO 8.10.
COMPOSICIÓN POR CAPÍTULO DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y DEL CONJUNTO DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS. AÑOS 2005, 2010 Y 2017 (1)



(1) Obligaciones reconocidas en la política “Servicios sociales y promoción social” para 2005 y 2010. Para 2017, créditos iniciales presupuestados en dicha política de gasto.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

rablemente mayor la participación del capítulo 4, representando las transferencias corrientes casi el 50% del total de gasto no financiero en la función 23 (frente al 33% que alcanza dicho capítulo en la Región de Murcia en 2017). Este mayor peso de las transferencias en el agregado se registra a costa de una menor participación relativa del capítulo 2 (32% frente al 40% de la CARM) y, sobre todo, del capítulo 1 destinado a gastos de personal que, en el conjunto de CC.AA. representa casi 10 puntos menos que en la Región (16,9 y 26,5% respectivamente).

8.2.3.2.3. Composición por programas del gasto en servicios sociales de la CARM

Para analizar el detalle por programas del gasto en servicios sociales se ha de

recurrir como fuente de información a las leyes de presupuestos de la CARM. Eso supone que la magnitud que se asume como representativa del gasto en servicios sociales no será, como hasta ahora, la cifra imputada a la política de gasto “23. Servicios sociales y promoción social” (atendiendo al modo en que el Ministerio de Hacienda ofrece la información presupuestaria de las CC.AA.), sino los créditos consignados en la función “31. Seguridad y protección social”. La discrepancia entre estas dos magnitudes no es grande: apenas un 0,2% de diferencia entre ambas en el total de créditos presupuestados para 2017 y un 0,8% en 2018.

Como se señaló al inicio de este capítulo, los programas que se integran en la función 31 Seguridad y protección social responden en buena medida a la enumeración que la Ley 3/2003 hace de los sectores de población a los que se orientan

los servicios sociales especializados. En la tabla 8.4 se recoge la denominación de todos los programas que se agrupan en la función 31, así como su adscripción orgánica. En relación con esto último, puede constatarse cómo, pese a ser el Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) el protagonista de la actuación presupuestaria de la CARM en materia de servicios sociales, existen determinados programas de gasto adscritos a diferentes instancias de la administración regional.

En la tabla 8.5 se presentan las cifras presupuestadas en cada uno de los programas de gasto que conforman la función 31 en los cuatro ejercicios más recientes, y en el gráfico 8.11 se muestra dicha información de manera resumida para el año 2018.

Se observa en las cifras de la tabla 8.5 y en su representación resumida en el gráfico 8.11 cómo tres programas de gasto pro-

tagonizan los presupuestos asignados a la función que se ha identificado como representativa del gasto en servicios sociales. Estos tres programas son el 313F-*Personas con discapacidad*, el 313G-*Personas mayores* y el 314C-*Pensiones, ayudas y subvenciones*. El primero absorbe algo menos de un 20% de los créditos presupuestados mientras que los otros dos rondan el 25% del total. El cuarto programa en orden de importancia es el 313B-*Personas con trastorno mental y otros colectivos*, que representa un 5%. Si se excluye del total los programas ligados al ámbito laboral que gestionan la Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medioambiente (315A y 315B) y el Servicio Regional de Empleo y Formación (312A), las participaciones relativas de los programas citados (Discapacidad, Mayores y Pensiones y ayudas) aumentarían en algo más de un punto porcentual.

TABLA 8.4.
PROGRAMAS DE GASTO DE LA FUNCIÓN “31. SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL” EN LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

| | Programa | Consejería / Organismo |
|------|--|---|
| 311A | Dirección y Servicios Generales | C. Política Social, Mujer e Inmigración (1) |
| 311B | Dirección y Servicios Generales del IMAS | Instituto Murciano de Acción Social |
| 312A | Prestaciones a los Desempleados | Servicio Regional de Empleo y Formación |
| 313A | Planificación y Evaluación de Servicios Sociales | C. Política Social, Mujer e Inmigración |
| 313B | Personas con Trastorno Mental y Otros Colectivos | Instituto Murciano de Acción Social |
| 313D | Protección del Menor | C. Política Social, Mujer e Inmigración |
| 313F | Personas con Discapacidad | Instituto Murciano de Acción Social |
| 313G | Personas Mayores | Instituto Murciano de Acción Social |
| 313H | Turismo Social | Instituto Murciano de Acción Social |
| 313J | Inmigración Colectivos Desfavorecidos y Voluntariado | C. Política Social, Mujer e Inmigración |
| 313M | Familia | C. Política Social, Mujer e Inmigración |
| 313N | Valoración y Diagnóstico | Instituto Murciano de Acción Social |
| 313O | Reconocimiento Derecho Prestac. Materia Dependencia | C. Política Social, Mujer e Inmigración |
| 313P | Prevención Violencia de Género (2) | C. Política Social, Mujer e Inmigración |
| 313Q | Reforma Juvenil | C. Política Social, Mujer e Inmigración |
| 314C | Pensiones, Ayudas y Subvenciones | Instituto Murciano de Acción Social |
| 315A | Administración Relac. Laborales y Condiciones Trab. | C. de Empleo, Universidades y Empresa (3) |
| 315B | Seguridad y Salud Laboral | C. de Empleo, Universidades y Empresa (3) |

(1) En la actualidad “Consejería de Familia e Igualdad de oportunidades”.

(2) Hasta 2014, este programa estuvo adscrito a la Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana.

(3) En la actualidad “Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medioambiente”.

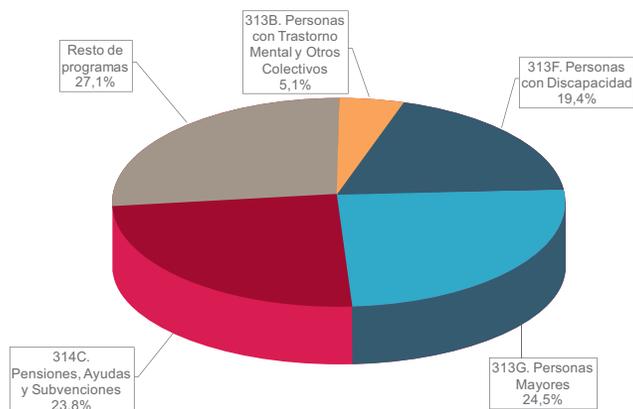
TABLA 8.5.
GASTOS PRESUPUESTADOS EN LA FUNCIÓN “31. SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL”
POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.
PERIODO 2015-2018 (Miles de euros)

| | Programa | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|--|---------|---------|---------|---------|
| 311A | Dirección y Servicios Generales | (1) | 769 | 3.711 | 3.219 |
| 311B | Dirección y Servicios Generales del IMAS | 6.659 | 6.284 | 6.211 | 5.820 |
| 312A | Prestaciones a los Desempleados | 13.040 | 19.137 | 19.227 | 17.476 |
| 313A | Planificación y Evaluación de Servicios Sociales | 11.545 | 12.057 | 12.034 | 12.883 |
| 313B | Personas con Trastorno Mental y Otros Colectivos | 15.767 | 16.613 | 17.517 | 18.589 |
| 313D | Protección del Menor | 13.743 | 13.798 | 14.402 | 16.032 |
| 313F | Personas con Discapacidad | 59.247 | 62.619 | 65.102 | 70.841 |
| 313G | Personas Mayores | 76.189 | 76.278 | 82.770 | 89.548 |
| 313H | Turismo Social | 368 | 366 | 401 | 373 |
| 313J | Inmigración Colectivos Desfavorecidos y Voluntariado | 5.388 | 6.448 | 7.174 | 15.836 |
| 313M | Familia | 1.063 | 1.226 | 1.317 | 1.482 |
| 313N | Valoración y Diagnóstico | 4.533 | 3.904 | 4.172 | 4.267 |
| 313O | Reconocimiento Derecho Prestac. Materia Dependencia | 2.720 | 2.789 | 2.786 | 2.578 |
| 313P | Prevención Violencia de Género | 1.745 | 2.158 | 2.198 | 2.444 |
| 313Q | Reforma Juvenil | 10.580 | 10.587 | 10.587 | 10.917 |
| 314C | Pensiones, Ayudas y Subvenciones | 72.834 | 82.012 | 84.958 | 86.821 |
| 315A | Administración Relac.Laborales y Condiciones Trab. | 2.785 | 2.648 | 3.011 | 3.061 |
| 315B | Seguridad y Salud Laboral | 2.314 | 2.186 | 2.305 | 2.572 |
| 31 | Seguridad y Protección social | 300.520 | 321.879 | 339.883 | 364.760 |

(1) En 2015 las competencias en servicios sociales y protección social estaban adscritas a la Consejería de Sanidad y Política social, no existiendo este programa de gasto 311A en la clasificación presupuestaria.

Fuente: Leyes de Presupuestos Generales de la CARM.

GRÁFICO 8.11.
CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DEL GASTO PRESUPUESTADO
EN LA FUNCIÓN “31. SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL” POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE LA REGIÓN DE MURCIA. AÑO 2018 (%)



Fuente: Ley de Presupuestos Generales de la CARM para 2018.

8.2.3.2.4. Gasto per cápita en servicios sociales en la CARM y en las CC.AA.

Con el fin de comparar el esfuerzo presupuestario que realiza la administración regional en la cobertura de los servicios sociales, con el que llevan a cabo el resto de comunidades autónomas, en la tabla 8.6 se muestra la evolución de las obligaciones de gasto reconocidas (presupuestos iniciales en el caso de los dos últimos ejercicios) en la política de gasto "Servicios sociales y promoción social", expresados en euros por habitante, tanto para la CARM como para el conjunto de CC.AA.

Como se puede observar en la tabla, el gasto por habitante en servicios sociales

de la CARM se sitúa a lo largo de todo el periodo por debajo del nivel relativo al total de administraciones autonómicas. Solo en 2010, cuando la cifra correspondiente a la Región alcanza su nivel máximo, el gasto per cápita regional se sitúa a menos de una décima porcentual del indicador agregado (205,52 euros frente a 252,58).

Si se considera el último ejercicio presupuestario liquidado, 2015, la comparación del indicador per cápita de la Región de Murcia con el resto de comunidades sitúa a esta en el "furgón de cola". Solo Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Galicia están por debajo de la Región en su nivel de gasto por habitante, como se observa en el gráfico 8.12. En el extremo opuesto del *ranking* destaca el caso de la Comunidad Foral de Navarra, cuyo gasto liquidado en

TABLA 8.6.
GASTO PER CÁPITA EN SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y DEL TOTAL DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
PERIODO 2002-2017 (Obligaciones reconocidas en euros por habitante) (1)

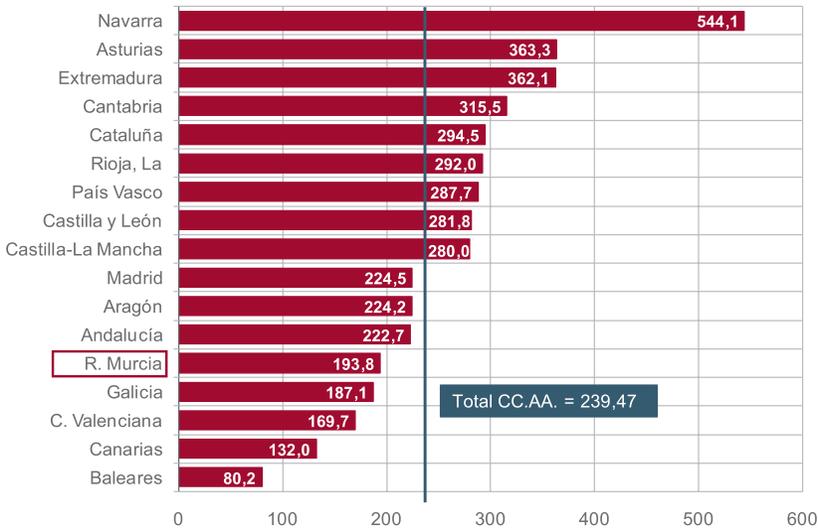
| | R. Murcia | Total CC.AA. | Índice RM/Total |
|----------|-----------|--------------|-----------------|
| 2002 | 94,4 | 114,6 | 82,4 |
| 2003 | 103,4 | 128,1 | 80,7 |
| 2004 | 113,0 | 143,8 | 78,6 |
| 2005 | 121,9 | 148,8 | 81,9 |
| 2006 | 148,1 | 170,3 | 86,9 |
| 2007 | 163,8 | 185,5 | 88,3 |
| 2008 | 207,4 | 220,6 | 94,0 |
| 2009 | 232,9 | 256,6 | 90,7 |
| 2010 | 250,5 | 252,6 | 99,2 |
| 2011 | 217,8 | 255,2 | 85,3 |
| 2012 | 197,0 | 239,8 | 82,1 |
| 2013 | 185,3 | 225,1 | 82,3 |
| 2014 | 182,9 | 224,6 | 81,4 |
| 2015 | 193,7 | 239,1 | 81,0 |
| 2016 (P) | 219,1 | 252,9 | 86,6 |
| 2017 (P) | 229,9 | 267,4 | 86,0 |

(1) Para los años 2002 a 2004 la función de gasto es "Seguridad y protección social". A partir de 2005 las cifras corresponden a la política "Servicios sociales y promoción social".

(P) Cifras correspondientes a presupuestos iniciales.

Fuente: Presupuestos y liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

GRÁFICO 8.12.
GASTO POR HABITANTE EN SERVICIOS SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
AÑO 2015 (Euros) (1)



(1) Obligaciones reconocidas en la política de gasto "Servicios sociales y promoción social".

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

servicios sociales por habitante más que duplica la media nacional (un 127% superior al agregado); Asturias y Extremadura superan el indicador medio en un 50%, mientras que Cantabria, Cataluña, La Rioja y País Vasco presentan un diferencial positivo superior al 20%.

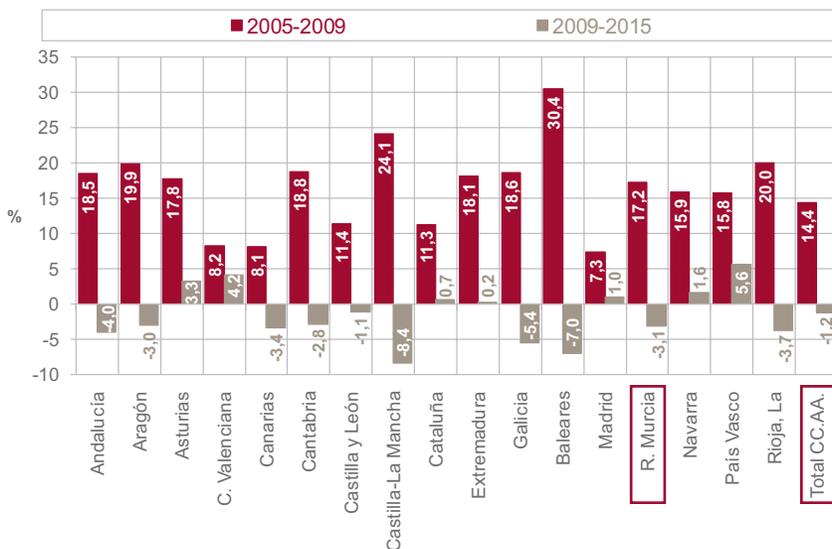
Entre 2002 y 2015 el gasto autonómico por habitante en servicios sociales en la Región de Murcia se duplicó en términos nominales, esto es, creció a un ritmo medio anual del 5,7%. Si se restringe la comparación al periodo en el que los conceptos de gasto son homogéneos, el decenio 2005-2015, el crecimiento nominal fue del 56% (un 4,7% de tasa media anual acumulada). Tomando en cuenta la evolución de los precios en el periodo –según el IPC general en la Región–, el gasto per cápita en la política de "Servicios sociales y promoción social" aumentó en términos reales a una tasa media anual del 2,9% entre 2005 y 2015.

La comparación de las cifras al inicio y final del periodo oculta, sin embargo, el perfil evolutivo seguido por el gasto per cápita en servicios sociales a lo largo de los años objeto de análisis. En este sentido, es posible identificar claramente dos periodos en los que la dinámica del gasto en servicios sociales por habitante ha sido bien dispar. En el primero de estos periodos, hasta 2010, el gasto per cápita creció a un fuerte ritmo: un 13% de media en términos nominales desde 2002, un 15,5% en promedio desde 2005. Por el contrario, a partir de 2010 y hasta 2014, las variaciones anuales son siempre de signo negativo, acumulándose una caída acumulada en el cuatrienio del 27% en términos nominales. Descontando la inflación, el crecimiento del gasto per cápita entre 2005 y 2010 fue del 83% (un 13% anual) y entre 2010 y 2014 se registró una disminución en términos reales del 32% (un -9% en tasa anual).

Esta evolución dispar del gasto autonómico en servicios sociales por habitante ha sido común a la práctica totalidad de comunidades autónomas y es reflejo del impacto que la crisis económica tuvo sobre las cuentas públicas en forma de reducciones presupuestarias. En el gráfico 8.13 se observa con claridad la diferencia entre los ritmos de evolución del gasto en servicios sociales per cápita entre 2005 y 2009 (cuando se alcanza el nivel máximo para el agregado de CC.AA.) y entre 2009 y 2015. En todas las comunidades el indicador creció a una media anual superior al 7% en el primer cuatrienio (un 14,4% en el caso del total de CC.AA.), mientras que la variación media en el sexenio 2009-2015 fue negativa en 10 de las 17 comunidades (-1,2% para el agregado).

El resultado de esta dinámica es que la situación relativa de la Región apenas ha cambiado desde 2005, año en el que el gasto per cápita regional en servicios sociales y promoción social superaba únicamente a Baleares, Comunidad Valenciana y Canarias (también al País Vasco, pero en este caso se debe a que una porción importante de las competencias en esta materia se ejecuta por parte de las Diputaciones Forales y no por la comunidad autónoma). La conclusión es, pues, que en el decenio transcurrido entre 2005 y 2015 Murcia no ha convergido con el resto de CC.AA. en gasto per cápita. Así se confirma en el gráfico 8.14 que pone de manifiesto la ausencia de beta-convergencia en el periodo, pues pese a que comunidades con un gasto en servicios sociales per cápita inferior a la media al inicio del periodo, como Baleares o Comunidad Valenciana,

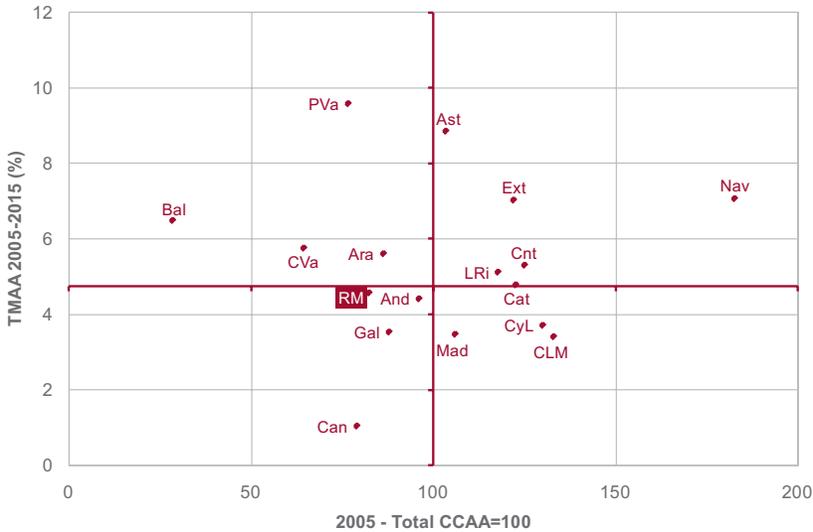
GRÁFICO 8.13.
VARIACIÓN MEDIA ANUAL DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES
POR HABITANTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
PERIODOS 2005-2009 Y 2009-2015 (%) (1)



(1) Obligaciones reconocidas en la política de gasto "servicios sociales y promoción social". Tasas medias anuales acumuladas de los valores nominales.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

GRÁFICO 8.14.
GASTO EN SERVICIOS SOCIALES POR HABITANTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
AÑOS 2005 y 2015 (Total CCAA=100 y TMAA, %) (1)



(1) Obligaciones reconocidas en la política de gasto "Servicios sociales y promoción social".

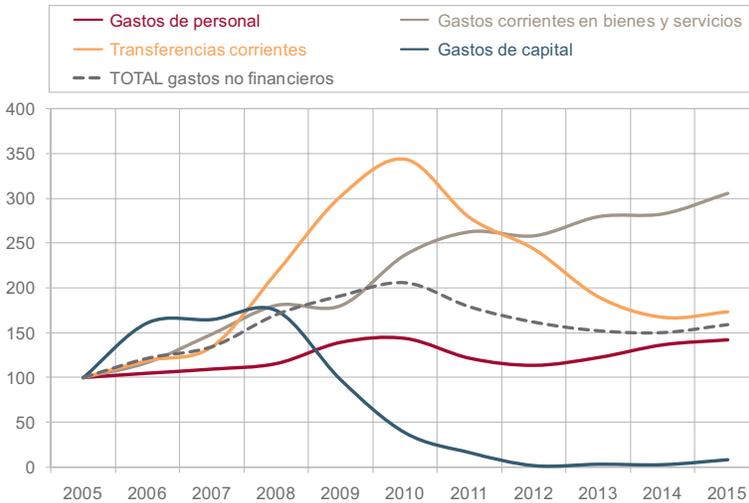
Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

han acrecentado su gasto por habitante por encima de la media, otras con niveles superiores al agregado en 2005, como Extremadura o Navarra han experimentado un aumento aún mayor. Por otra parte, no solo Murcia, sino también Andalucía, Galicia o Canarias, con indicadores per cápita por debajo de la media al inicio del decenio, han registrado ritmos de crecimiento del indicador inferiores al 4,8% calculado para el conjunto de CC.AA.

Para terminar el análisis de la evolución del gasto en servicios sociales en la Región de Murcia, en el gráfico 8.15 se muestra el comportamiento diferenciado de este indicador en valores per cápita, por capítulos de gasto, en el periodo homogéneo 2005-2015. Tal y como se señaló en el apartado dedicado a examinar la composición del gasto por capítulos de la clasificación económica, las transferencias corrientes experimentaron un fortísimo impulso en los presupuestos

liquidados entre 2007 y 2010, coincidiendo con el inicio de la puesta en marcha del SAAD y las prestaciones económicas a él vinculadas. El gasto per cápita en transferencias se desploma a partir de 2011 y su caída no cesa hasta el año 2014, en el que registra niveles inferiores, en términos nominales, a los existentes en 2008. Por su parte, el capítulo 2, destinado a gastos corrientes en bienes y servicios, sufre un impulso notable también como consecuencia del desarrollo del SAAD, entre 2008 y 2011 pero, a diferencia del capítulo 4, su cuantía en euros por habitante no ha dejado de aumentar –salvo un mínimo retroceso en 2012–, si bien a un ritmo más moderado en el periodo de consolidación presupuestaria. El gráfico muestra, asimismo, la brusca caída de los gastos de capital a partir de 2008 y su práctica desaparición en la política de servicios sociales y promoción social a partir del año 2012.

GRÁFICO 8.15.
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES PER CÁPITA POR CAPÍTULO DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. PERIODO 2005-2015 (2005=100) (1)



(1) Obligaciones reconocidas en la política de gasto "Servicios sociales y promoción social".

Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. Central de información económico-financiera. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

8.3.

EL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN LA REGIÓN DE MURCIA

8.3.1. MARCO NORMATIVO: LA LEY 39/2006 Y SUS MODIFICACIONES POSTERIORES

8.3.1.1. CONTEXTO GENERAL

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

dependencia (en adelante, LAPAD) nace con el objetivo primordial de reconocer la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas dependientes como un derecho subjetivo de ciudadanía y, por tanto, universal, estableciendo para su provisión una red de utilización pública de centros y servicios de gestión pública y privada que configura el SAAD.

Desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2007 hasta el presente, la LAPAD ha sido objeto de numerosas modificaciones y desarrollos normativos, que hacen ciertamente laboriosa la tarea de compendiar el voluminoso trasiego de cambios legislativos acaecidos durante la última década. No puede, sin embargo, alcanzarse una valoración cabal de la hondura de los cambios producidos sin conocer la febril evolución experimentada por el marco regulador del SAAD desde su instauración.

Con esta finalidad se resume en el Anexo, a través de varias tablas, los principales desarrollos de la LAPAD promovidos por

el Estado y la CARM, señalando en ambos casos las materias objeto de modificación, así como el contenido de los principales cambios introducidos.

La intensidad de dicha transformación regulatoria se explica, a nuestro entender, por la concurrencia de al menos tres factores coadyuvantes:

- **El modelo cooperativo entre administraciones previsto en la LAPAD para desplegar la efectividad del SAAD.** Tal y como reconoce el propio gobierno central, “el despliegue de la LAPAD se ve condicionado por el título competencial elegido por el legislador, del cual deriva un sistema complejo de reparto competencial, debido a las dificultades de interpretación y de conjugación de dicho título con la reconocida exclusividad competencial autonómica sobre los servicios sociales proclamada en sus Estatutos” (MSPSI, 2011: p. 115). El mencionado título competencial, recogido en la disposición final octava de la LAPAD, no es sino el artículo 149.1.1ª de la Constitución, que otorga al Estado capacidad para regular las “condiciones básicas” y “criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas” que sean “absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho”. Este fundamento constitucional invocado en la LAPAD ha sido objeto de impugnación por varias CC.AA., habida cuenta de la exclusividad competencial en materia de asistencia social proclamada en sus Estatutos de Autonomía. Las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de dependencia¹² han

desestimado, no obstante, estos recursos aduciendo que la referida exclusividad competencial de las CC.AA. no impide el ejercicio de las competencias del Estado cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico. El encaje de esta yuxtaposición competencial se resuelve en la práctica merced al papel atribuido en la propia LAPAD al otrora denominado Consejo Territorial del SAAD –Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD (en lo sucesivo CT, para abreviar) desde la entrada en vigor del RD-ley 20/2012– en su artículo 8, según el cual corresponde a este órgano acordar los criterios para determinar la intensidad protectora de los servicios, las condiciones y cuantías de las prestaciones económicas, los procedimientos de valoración de la dependencia y la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios, entre otras funciones. La Administración General del Estado (AGE), por su parte, da publicidad a estos acuerdos del CT mediante las oportunas Resoluciones, siendo posteriormente aprobados en forma de Reales Decretos cuando corresponde. Resulta de todo esto un modelo cooperativo entre Estado, CC.AA. y CT que propicia una permanente actividad legislativa en materia de dependencia, no exenta de complejidad dada la ya referida concurrencia competencial entre la administración central y autonómica.

- **La adopción normativa de las conclusiones vertidas en diversas evaluaciones del funcionamiento y resultados del SAAD.** Desde la

¹² Sentencias 18/2016, 99/2016, 179/2016, de 4 de febrero, 25 de mayo y 20 de octubre de 2016, respectivamente, sobre los correspondientes recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Generalitat de Cataluña en relación con varios preceptos del RD-ley 20/2012, Ley 2/2012 y Ley 17/2012. Sentencia 36/2016, de 3 de marzo de 2016, respecto del recurso de

inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con varios preceptos del RD-ley 20/2012. Sentencia 194/2016, de 16 de noviembre de 2016, respecto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2012.

entrada en vigor de la LAPAD, se han elaborado no menos de siete estudios, a instancias, bien del Gobierno central¹³, el Congreso de los Diputados¹⁴, el CT^{15,16}, el Tribunal de Cuentas^{17,18,19} y la Conferencia de Presidentes²⁰. Una motivación elemental para la realización de la mayoría de estos estudios, abstracción hecha de aquellos informes elaborados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, reside en el apartado cuarto de la disposición final primera de la LAPAD, según la cual transcurridos “los tres primeros años de aplicación progresiva de la Ley, el CT realizará una evaluación de los resultados de la misma, pro-

poniendo las modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, estime procedentes”. De ese mandato deriva el acuerdo del 10 de julio de 2012 del CT para la mejora del SAAD, cuyas propuestas han ido incorporándose paulatinamente a la legislación estatal en forma de criterios comunes que han informado a su vez las disposiciones normativas autonómicas.

- **La preocupación por la sostenibilidad del SAAD, debido al desfase entre las previsiones iniciales y los datos reales, en un contexto de crisis económica.**- En la Resolución de 13 de julio de 2012, por la que se publica el Acuerdo del CT para la mejora del SAAD, se advierte de que la financiación acumulada en los PGE durante el periodo 2007-2011 había superado en 2.700 millones de euros las previsiones iniciales contenidas en la memoria económica de la LAPAD. Ese desfase presupuestario se produjo, además, sin haberse desplegado por completo la Ley, a tenor del calendario de aplicación progresiva de la misma prevista en su disposición final primera. A este rebasamiento de las previsiones iniciales se unió la crudeza de la crisis económica, con su devastador impacto sobre las bases impositivas, desplomándose la recaudación tributaria, comprometiendo así la sostenibilidad de las haciendas estatal y autonómicas. La consecuencia del efecto combinado de la infraestimación inicial del coste del SAAD más el impacto de la crisis económica, fue la adopción en diferentes disposiciones normativas de medidas de ahorro y reducción del déficit público²¹, que pese a haberse relajado mínimamen-

13 AEEVAL (2009). La participación de la AGE en el SAAD. E13/2008. Madrid: Ministerio de la Presidencia. AEEVAL.

14 Cervera M., Hercé J.A., López G., Rodríguez G., Sosvilla S. (2009). Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia, septiembre de 2009.

15 MSPSI (2011). Informe del Gobierno para la evaluación de la LAPAD, 4 de noviembre de 2011. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

16 Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

17 TCU (2013). Informe de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, nº. 977.

18 TCU (2014). Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, nº. 1.035.

19 Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

20 Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia, 6 de octubre de 2017.

21 A este respecto, destaca sobremanera a nivel estatal el RD-ley 20/2012, así como todas las Leyes de PGE promulgadas desde 2012 a esta parte. El análogo en el ámbito de la Región de Murcia, puede establecerse con la Ley 6/2012, que endureció el contenido de todas las disposiciones previas dictadas en la CARM en relación al SAAD.

te en años recientes, han transformado hondamente las condiciones de acceso al SAAD, el ritmo de su despliegue, así como la intensidad protectora de sus prestaciones y sus condiciones de financiación.

8.3.1.2. CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SAAD EN LA REGIÓN DE MURCIA

La finalidad del SAAD es hacer efectivas las condiciones básicas y contenidos mínimos comunes regulados en la LAPAD para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Las situaciones de dependencia son estados de carácter permanente en que se encuentran las personas que precisan de la atención de otra u otras personas, o requieren ayudas importantes para realizar Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD) o, en el caso de personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.

El Pleno del CT en su sesión del 10 de julio de 2012 acordó que las situaciones de dependencia se clasificaran en tres grados –gran dependencia (grado III), dependencia severa (grado II) y dependencia moderada (grado I)– sin descomponerlas en dos niveles, como de hecho recogía la LAPAD inicialmente. Esta modificación de la estructura de clasificación de las situaciones de dependencia fue implementada por el RD-ley 20/2012.

El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD²² se inicia con la solicitud de la persona que pueda estar afectada por una situación de dependencia o de quien ostente su representación, ante el órgano gestor de la Comunidad Autónoma de residencia del peticionario, el Instituto

Murciano de Acción Social (IMAS) en el caso de la Región de Murcia²³. A este paso sucede la valoración de la situación de dependencia del peticionario de acuerdo al baremo de valoración de la situación de dependencia (BVSD) aprobado por el RD 174/2011, por los técnicos de la DG de Pensiones, valoración y programas de inclusión del IMAS. La resolución o dictamen emitido por el órgano valorador, contiene el diagnóstico, propuesta de grado de dependencia y los cuidados que la persona pueda requerir (servicios o prestaciones económicas), de acuerdo al catálogo establecido en el art. 5 del Decreto nº. 306/2010²⁴. La resolución de reconocimiento de la situación de dependencia expedida por el IMAS recogerá el grado de dependencia dictaminado, a lo cual seguirá, como colofón al procedimiento, la resolución de reconocimiento de los servicios o prestaciones que disfrutará efectivamente el interesado, de acuerdo a las modalidades de intervención determinadas en el Programa Individual de Atención (PIA) elaborado por los servicios sociales del municipio de residencia de aquel. A este respecto hay que apuntar que, si bien en principio dicha determinación se efectúa con la participación del beneficiario, en el caso de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar su determinación corresponde al IMAS, a propuesta de los servicios sociales, de acuerdo a la modificación de la LAPAD (art. 29.1) introducida nuevamente por el RD-ley 20/2012. El plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, será de seis meses, tal

23 En la actualidad, el IMAS reviste la forma jurídica de Organismo Autónomo adscrito a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (Decreto nº. 74/2017) y asume todas las competencias en materia de valoración de dependencia, tramitación y resolución del reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD. La Oficina de la Dependencia, órgano que tenía atribuidas estas competencias, fue suprimido en virtud del Decreto nº. 145/2012.

24 Sorprendentemente, y aunque el Decreto nº. 306/2010 ha experimentado diversas modificaciones desde su entrada en vigor, el art. 5 no ha sido modificado aún, pese a que continúa estableciendo una división por niveles, dentro de cada grado de dependencia, y limitando el acceso a la prestación económica de asistencia personal exclusivamente a los grandes dependientes, aspectos ambos modificados en la LAPAD, tras la entrada en vigor del RD-ley 20/2012 el 15 de julio de 2012.

22 Regulado en la CARM por el Decreto nº. 74/2010, objeto de varias modificaciones posteriores, tal y como puede observarse en el Anexo.

y como concreta en el ámbito de la Región de Murcia la Ley 6/2012 en su disposición transitoria 2^a²⁵.

Los servicios y prestaciones económicas del SAAD, distribuidas por grado de dependencia son las siguientes:²⁶

1. Servicios y prestaciones para los grados III y II:
 - a) Servicios:
 - Prevención de la dependencia.
 - Promoción de la autonomía personal.
 - Teleasistencia.
 - Ayuda a domicilio.
 - Centro de Día.
 - Centro de Noche.
 - Atención residencial.
 - b) Servicios a través de prestaciones económicas:
 - Prestación económica de asistencia personal.
 - Prestación económica vinculada, en consonancia con los servicios previstos en el apartado a).
 - c) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores.
2. Servicios y prestaciones para el grado I:
 - a) Servicios:
 - Prevención de la dependencia.
 - Promoción de la autonomía personal.
 - Teleasistencia.
 - Ayuda a domicilio. Centro de Día.
 - Centro de Noche.

- b) Servicios a través de prestaciones económicas:

Prestación económica de asistencia personal.

Prestación económica vinculada, en consonancia con los servicios previstos en el apartado a).

- c) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores.

Según la LAPAD (art. 10.3) corresponde al CT fijar los criterios comunes para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad de los mismos, para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto. Análoga previsión rige para el establecimiento de los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas del SAAD (arts. 8.c), 18 y 19) así como para la determinación de las cuantías de dichas prestaciones (art. 20). La LAPAD reserva así a la AGE la potestad de fijar un contenido mínimo común de derechos a todas las CC.AA., que dentro de su ámbito competencial pueden ampliar.

En el caso de la CARM, es el Decreto nº. 306/2010 la norma que establece la intensidad de protección de los servicios, la cuantía de las prestaciones económicas y las condiciones de acceso y régimen de compatibilidad de las prestaciones del SAAD en la Región de Murcia. Dicho Decreto desarrolló en su origen los criterios establecidos en el RD 727/2007, el cual ha sido objeto posteriormente de numerosas modificaciones que han sido unificadas en el RD 1051/2013. Dichas modificaciones han venido siempre promovidas por acuerdos previos del Pleno del CT – siendo el de mayor calado el adoptado en la sesión de 10 de julio de 2012 – que las CC.AA. han trasladado de forma desigual a la normativa autonómica. Así, en relación a la intensidad protectora de los servicios, el Decreto nº. 306/2010 es, en general, congruente con lo dispuesto en el RD 1051/2013, si bien el intervalo de horas de atención al mes del servicio de ayuda a domicilio continúa reflejando la intensidad protectora prevista en el RD 727/2007 –actualmente derogado–, contradictoria con la estableci-

²⁵ Este plazo máximo es independiente de que haya dos resoluciones diferenciadas para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de las prestaciones (Disposición final 1^a.2 de la LAPAD).

²⁶ Como se ha señalado en la nota al pie nº. 13, el Decreto nº. 306/2010 todavía refleja la división por grados y niveles pese a que la LAPAD recoge exclusivamente la división por grados. Tampoco prevé el citado Decreto la generalización de la prestación económica de asistencia personal a todos los grados. Por estas razones se reproduce aquí el catálogo de servicios y prestaciones por grado de dependencia recogido en el art. 2 del RD 1051/2013, norma que unifica todas las disposiciones anteriores relacionadas con este tema, dictadas en desarrollo de la LAPAD.

da en el RD 1051/2013, ya que mantiene la división en niveles dentro de cada uno de los grados de dependencia, pese a que dicha división, como se ha visto, se suprimió desde la entrada en vigor del RD-ley 20/2012.

En relación a las condiciones de acceso y determinación de la cuantía de las prestaciones económicas, el Decreto regula en su art. 23 la intensidad protectora de las mismas, haciendo depender la cuantía de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y de asistencia personal de la dedicación horaria de los cuidados. De esta forma modula la CARM la parte efectiva de

la cuantía máxima de esta prestación –fijada anualmente por el Gobierno mediante Real Decreto– que percibe el beneficiario, cuya evolución desde 2007 hasta el presente se muestra en la tabla 8.7. Dicha cuantía máxima nunca ha sido mejorada por la CARM.

El endurecimiento en los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar establecido por el RD-ley 20/2012 fue trasladado al Decreto n.º. 306/2010 por el Gobierno regional mediante la Ley 6/2013. Desde la entrada en vigor de esta ley, se exige a los cuidadores no profesionales la

TABLA 8.7.
CUANTÍAS MÁXIMAS DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD (Euros)

| Año | Grado | Nivel | Prestaciones económicas | | |
|-------------------------|-------|-----------|-------------------------|---------------------|---------------------|
| | | | Vinculada al servicio | Cuidados familiares | Asistencia personal |
| 2007 | III | 2 | 780,00 | 487,00 | 780,00 |
| | III | 1 | 585,00 | 390,00 | 585,00 |
| 2008 | III | 2 | 811,98 | 506,96 | 811,98 |
| | III | 1 | 608,98 | 405,99 | 608,98 |
| | II | 2 | 450,00 | 328,36 | No aplicable |
| 2009 | III | 2 | 831,47 | 519,13 | 831,47 |
| | III | 1 | 623,60 | 415,73 | 623,60 |
| | II | 2 | 460,80 | 336,24 | No aplicable |
| | II | 1 | 400,00 | 300,00 | No aplicable |
| 2010 a 1 julio 2012 | III | 2 | 833,96 | 520,69 | 833,96 |
| | III | 1 | 625,96 | 416,98 | 625,96 |
| | II | 2 | 462,80 | 337,25 | No aplicable |
| | II | 1 | 401,20 | 300,90 | No aplicable |
| | I | 2 | 300,00 | 180,00 | No aplicable |
| Desde 1 agosto 2012 (1) | III | 2 | 833,96 | 442,59 | 833,96 |
| | III | 1 | 625,96 | 354,43 | 625,96 |
| | II | 2 | 462,80 | 286,66 | No aplicable |
| | II | 1 | 401,20 | 255,77 | No aplicable |
| | I | 2 | 300,00 | 153,00 | No aplicable |
| Desde 1 agosto 2012 (2) | III | Suprimido | 715,07 | 387,64 | 715,07 |
| | II | Suprimido | 426,12 | 268,79 | 426,12 |
| | I | Suprimido | 300,00 | 153,00 | 300,00 |

- (1) Entre el 1 de agosto de 2012 y el 1 de enero de 2014 los beneficiarios que tenían reconocido el derecho a la prestación desde antes de la entrada en vigor del RD-ley 20/2012 mantuvieron las cuantías máximas vigentes a dicha fecha, excepto para la prestación económica por cuidados en el entorno familiar que disminuyó un 15%
- (2) El RD-ley 20/2012 estableció para los nuevos solicitantes y aquellos que a la fecha de entrada en vigor de la norma no tuvieran reconocido el grado y/o el derecho a la prestación estas cuantías máximas. Dichos importes se aplicaron a la generalidad de los beneficiarios, con independencia de la fecha de reconocimiento de su derecho, a partir del 1 de enero de 2014, cuando entró en vigor el RD 1051/2013

Fuente: MSPSI (2011). Informe del Gobierno para la evaluación de la LAPAD, 4 de noviembre de 2011. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. RD-ley 20/012, de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. RD 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD, establecidas en la LAPAD.

convivencia en el mismo domicilio que la persona dependiente grado III o II a la que cuidan y que lo hayan hecho durante el año previo a la fecha de presentación de la solicitud. Asimismo, la Ley 6/2013 incorporó la suspensión durante un plazo máximo de 2 años de la efectividad del derecho reconocido a percibir la prestación, así como el aplazamiento y periodificación en un plazo máximo de 8 años de los importes devengados desde la fecha de reconocimiento del derecho, para aquellos interesados que la hubieran solicitado con anterioridad a la entrada en vigor del RD-ley 20/2012, extinguiendo los efectos retroactivos para aquellas solicitudes presentadas con posterioridad a la entrada en vigor del citado RD-ley. Por su parte, la Ley 6/2012 extingue el derecho que pudieran tener los herederos del beneficiario a percibir las sumas devengadas y no percibidas, si se produce el fallecimiento de aquel transcurrido seis meses desde su solicitud sin que se haya producido la resolución de reconocimiento del derecho a las prestaciones del SAAD. El Decreto nº. 3/2015 relajó la referida extinción de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar, así como la correspondiente a los dependientes fallecidos sin que se les hubiera reconocido el derecho transcurrido el plazo máximo de seis meses. Por último, se señala a este respecto que, desde 31 de agosto de 2012, en virtud de lo dispuesto en el RD-ley 20/2012, se declaró que los convenios especiales de los cuidadores no profesionales de las personas dependientes dejarían de ser obligatorios y a cargo de la AGE, para pasar a ser voluntarios y a cargo exclusivo de los cuidadores.

El régimen de incompatibilidades de los servicios y prestaciones del SAAD se encuentra regulado con carácter general en el art. 25 bis de la LAPAD, así como en el art. 16 del RD 1051/2013, estableciéndose la incompatibilidad de las prestaciones económicas entre sí y con los servicios del Catálogo, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y de teleasistencia. A su vez, los servicios serán incompatibles entre sí, a excepción del de teleasistencia que será compatible con el de

prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal, de ayuda a domicilio y de centro de día y de noche. El régimen establecido en la CARM se recoge en el Decreto nº. 306/2010, cuya formulación inicial fue endurecida por la Ley 6/2012, que anuló la posibilidad de que el servicio de promoción de la autonomía personal de intensidad especializada pudiera ser compatible, para dependientes Grado II, nivel 2 o Grado III, en cualquiera de sus dos niveles, con el 25% de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar. Esta compatibilidad también fue anulada para el servicio de centro de día y de noche.

La efectividad del derecho a las prestaciones enunciadas está condicionada al cumplimiento del calendario de implantación del SAAD recogido en la disposición final 1ª de la LAPAD. Dicho calendario ha sido modificado en tres ocasiones²⁷, postergando reiteradamente la plena efectividad del derecho a disfrutar de las prestaciones del catálogo a los dependientes moderados (Grado I), suspendiendo de hecho el inicio de dicha efectividad hasta por tres años y medio. Mientras que en la redacción original de la disposición final 1ª de la LAPAD se preveía el inicio de la efectividad del derecho en favor de las personas dependientes Grado I, nivel 2, a partir del 1 de enero de 2011, prologándose dicho proceso hasta el 31 de diciembre de 2014, incluyendo a los dependientes Grado I, nivel 1, las mencionadas suspensiones retrasaron el inicio del calendario para todos los dependientes moderados hasta el 1 de julio de 2015.

De acuerdo a la LAPAD (art. 7), la protección de la situación de dependencia por parte del SAAD se prestará de acuerdo a los siguientes niveles, financiados según se indica (art. 32) en cada caso:

- **Nivel mínimo** garantizado por las aportaciones de la Administración General del Estado (AGE) a las CC.AA., que figurarán anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo a los criterios de asignación establecidos

27 RD-ley 20/2011, Ley 2/2012 y RD-ley 20/2012.

en el RD 1050/2013. Esta norma acoge una de las mejoras acordadas en el Pleno del CT del 10 de julio de 2012, consistente en añadir a las variables de reparto utilizadas hasta entonces –beneficiarios y grados de dependencia– una tercera –el tipo de prestaciones reconocidas– ponderándose positivamente los servicios en relación a las prestaciones para cuidados en el entorno familiar. La dotación inicial a asignar a cada comunidad autónoma es el resultado de multiplicar el número de beneficiarios por la cuantía del nivel mínimo de protección garantizado para cada persona dependiente según su grado. Esa dotación inicial se pondera posteriormente atendiendo al peso relativo que tienen los servicios en cada comunidad autónoma respecto del peso relativo que tiene en el agregado de total de las CC.AA.²⁸

- **Nivel acordado** de protección entre la AGE y las CC.AA. en un marco de cooperación interadministrativa desarrollado mediante los correspondientes Convenios bilaterales. Este nivel de protección acordado se encuentra, no obstante, suspendido desde el año 2012, merced a las disposiciones contenidas en las sucesivas leyes de PGE aprobadas desde entonces, y que pueden consultarse en el Anexo. La aportación de la comunidad autónoma será, con carácter anual, al menos igual a la efectuada por la AGE en concepto de coste del nivel mínimo y el nivel acordado en el Convenio correspondiente.
- **Nivel adicional** de protección que pueda establecer cada comunidad autónoma con cargo a sus presupuestos.

Por último, si bien el reconocimiento de la situación de dependencia no se hace depender de la capacidad económica del beneficiario, dicha capacidad sí se tiene en cuenta, no obstante, para determinar la medida en que el beneficiario participa en la financiación del coste de las prestaciones del SAAD. Los criterios comunes para determinar la capacidad económica y la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones y servicios del SAAD, fueron fijados sucesivamente en dos Resoluciones estatales, la primera de las cuales fue dictada el 8 de diciembre de 2008 y la segunda el 13 de julio de 2012. La CARM en el uso de sus competencias ha regulado esta materia mediante el Decreto nº. 126/2010, objeto de modificaciones posteriores cuya implicación fundamental ha sido el establecimiento de una mayor participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y prestaciones económicas del fijado en la normativa estatal. Hay que destacar a este respecto los cambios introducidos por la Ley 6/2012, adoptando fórmulas y e indicadores de referencia diferentes a los acordados en el Pleno del CT de 10 de julio de 2012, contemplando la posibilidad para varios de los servicios del catálogo que la participación económica del beneficiario pudiera llegar al 100% del precio de referencia de aquellos, contraviniendo así el tope máximo del 90% del coste de referencia estipulado en la Resolución del 13 de julio de 2012. Posteriormente, la Ley 6/2013, incorpora los criterios establecidos en esta Resolución para determinar la participación económica en el coste de los servicios de asistencia residencial, de ayuda a domicilio y en las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y las vinculadas al servicio, si bien deja inalterados los restantes criterios²⁹.

²⁸ La motivación fundamental para introducir este cambio en los criterios de distribución de la dotación estatal para garantizar el nivel mínimo de protección, radica en el peso desproporcionado de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar sobre el total de prestaciones y servicios, pese a ser considerada una prestación excepcional por la LAPAD.

²⁹ Otras disposiciones normativas que han modificado el Decreto nº. 126/2010, suavizando en este caso alguna de las modificaciones introducidas por la Ley 6/2012 han sido, como puede verse en el Anexo, la Ley 14/2012, el Decreto-Ley nº. 3/2016 y la Ley 7/2017, si bien los cambios incorporados son de entidad menor.

TABLA 8.8.
NIVEL MÍNIMO POR PERSONA DEPENDIENTE GARANTIZADO POR LA ADMINISTRACIÓN
GENERAL DEL ESTADO (Euros) (1)

| Situación de dependencia | 2007 Desde 13-may | 2008 Desde 01-ene | 2009 Desde 01-ene | 2010 Desde 01-ene | 2011 Desde 01-ene | 2012 Hasta 31-jul | 2012 Desde 01-ago | 2014 Desde 01-ene | 2018 Desde 01-ene |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Grado III nivel 2 | 250,00 | 258,75 | 263,93 | 266,57 | 266,57 | 266,57 | 231,28 | 177,86 | 190,13 |
| Grado III nivel 1 | 170,00 | 175,95 | 179,47 | 181,26 | 181,26 | 181,26 | 157,26 | | |
| Grado III | - | - | - | - | - | - | 177,86 | | |
| Grado II nivel 2 | - | 100,00 | 102,00 | 103,02 | 103,02 | 103,02 | 89,38 | 82,84 | 84,49 |
| Grado II nivel 1 | - | - | 70,00 | 70,70 | 70,70 | 70,70 | 61,34 | | |
| Grado II | - | - | - | - | - | - | 82,84 | | |
| Grado I nivel 2 | - | - | - | - | - | 60,00 | 52,06 | 44,33 | 47,38 |
| Grado I nivel 1 | - | - | - | - | - | - | - | | |
| Grado I | - | - | - | - | - | - | 44,33 | | |

(1) Entre el 1 de agosto de 2012 y el 1 de enero de 2014 las cuantías de la asignación a las CC.AA. del nivel mínimo de protección para los beneficiarios con grado y nivel de dependencia reconocido es el que figura para cada par de Grado y nivel en la columna "2012 Desde 01-ago". Para los beneficiarios sin grado de dependencia reconocido a fecha 1 de agosto de 2012 se aplican las cuantías correspondientes únicamente a los grados que figuran en esa misma columna. Estas cuantías se generalizaron al conjunto de los dependientes a partir del 1 de enero de 2014.

Fuente: Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia, 6 de octubre de 2017. RD 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del SAAD.

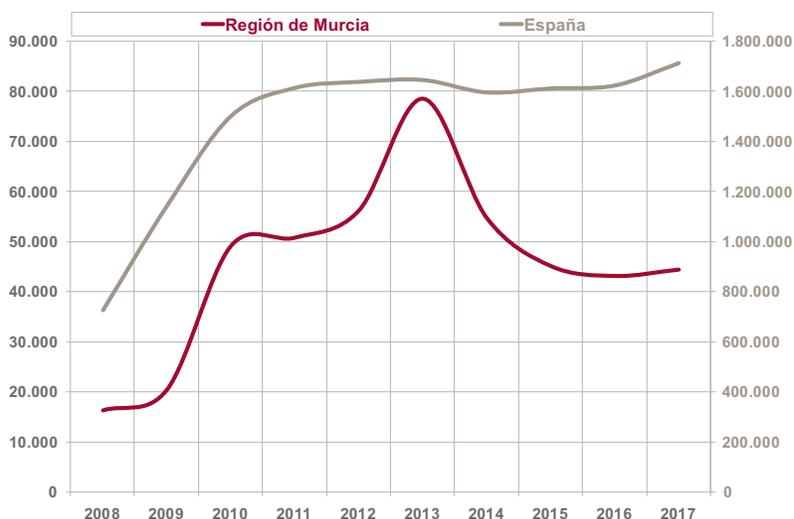
8.3.2. PRINCIPALES CIFRAS DEL SAAD EN LA REGIÓN DE MURCIA: 2007-2016

8.3.2.1. SOLICITUDES

Como se explicó en la sección anterior, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Región de Murcia se inicia con la solicitud de la persona que pueda estar afectada por una situación de dependencia o de quien ostente su representación, ante el IMAS. A este respecto, a fecha 31 de diciembre de 2017, el número de solicitantes en la Región de Murcia era de 44.344 personas, un 2,6% del total de solicitudes cursadas en el conjunto de España.

El análisis de la evolución del número de solicitudes revela que la pauta seguida por esta variable en la Región de Murcia ha seguido un ritmo más cambiante que la mostrada por el conjunto de las CC.AA. En particular el descenso pronunciado experimentado a partir de 2013, no comenzando a remitir hasta 2016, probablemente no sea ajeno ni a la intensidad con que se cursaron solicitudes en los años previos, abarcando, en congruencia con el calendario de despliegue de la efectividad de la LAPAD, a los grandes dependientes y dependientes severos, ni al aplazamiento de la incorporación de los dependientes moderados, merced a las iniciativas legislativas tomadas en 2012 y, sobre todo, al inicio del proceso de regularización de

GRÁFICO 8.16.
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SOLICITUDES DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA. PERIODO 2008-2017 (Situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011, que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

TABLA 8.9.
ORDENACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN PORCENTAJE DE SOLICITUDES DE RECONOCIMIENTO DE DEPENDENCIA SOBRE POBLACIÓN (Situación a 31 de diciembre de 2017)

| | Solicitudes | % s./población |
|--------------------|------------------|----------------|
| Extremadura | 54.542 | 5,05 |
| Castilla y León | 122.121 | 5,03 |
| Rioja, La | 15.151 | 4,80 |
| Andalucía | 383.618 | 4,58 |
| País Vasco | 99.245 | 4,52 |
| Castilla-La Mancha | 85.807 | 4,22 |
| Cantabria | 23.912 | 4,12 |
| Cataluña | 305.482 | 4,04 |
| Aragón | 46.842 | 3,58 |
| Asturias | 36.927 | 3,57 |
| Madrid | 205.200 | 3,15 |
| Navarra | 19.891 | 3,09 |
| R. Murcia | 44.344 | 3,02 |
| Galicia | 80.796 | 2,98 |
| Baleares | 27.549 | 2,47 |
| Ceuta y Melilla | 4.117 | 2,41 |
| Canarias | 47.444 | 2,25 |
| C. Valenciana | 108.391 | 2,19 |
| España | 1.711.379 | 3,67 |

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

expedientes iniciado por la CARM, de común acuerdo con el IMSERSO, a partir de enero de 2013³⁰.

8.3.2.2. DICTÁMENES

Las solicitudes, tras ser valoradas de acuerdo al BVSD, dan lugar a una resolución o dictamen emitido por el IMAS, con la propuesta, en su caso, de grado de dependencia. Los dictámenes sin reconocimiento de grado representan una resolución negativa, juzgándose, por tanto, que la persona solicitante posee suficiente autonomía para

realizar las actividades básicas de la vida diaria. Las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia, contendrán, en cambio, el grado de dependencia dictaminado, así como el abanico de servicios y prestaciones a las que potencialmente puede optar la persona.

Teniendo presente lo anterior, el volumen de dictámenes emitidos a 31 de diciembre de 2017 en la Región de Murcia, ascendió a 43.289, un 2,7% del total de valoraciones efectuadas en España a esa misma fecha. Una vez puesto en relación a la población, el peso relativo que tienen

TABLA 8.10.
ORDENACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN PORCENTAJE DE DICTÁMENES DE RECONOCIMIENTO DE DEPENDENCIA SOBRE POBLACIÓN
(Situación a 31 de diciembre de 2017)

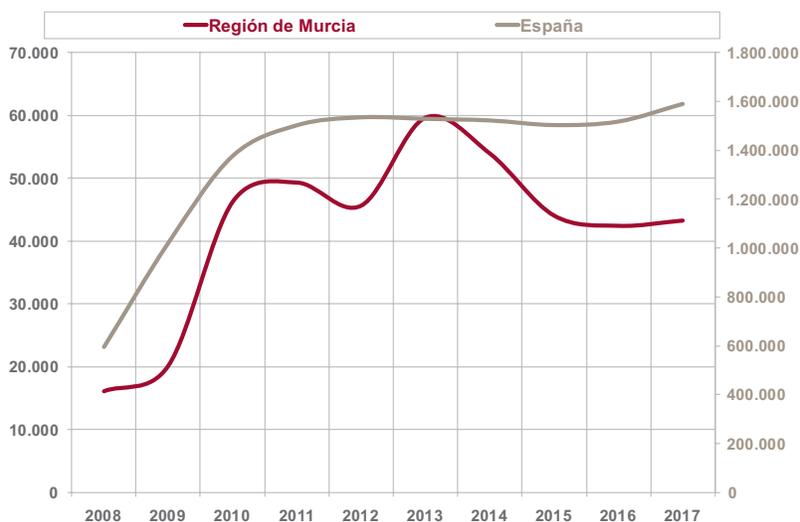
| | Dictámenes | % s./población |
|--------------------|------------------|----------------|
| Rioja, La | 15.118 | 4,79 |
| Castilla y León | 113.914 | 4,70 |
| País Vasco | 98.592 | 4,49 |
| Extremadura | 47.786 | 4,42 |
| Andalucía | 355.387 | 4,24 |
| Cantabria | 23.400 | 4,03 |
| Castilla-La Mancha | 79.136 | 3,90 |
| Cataluña | 281.918 | 3,73 |
| Asturias | 32.616 | 3,15 |
| Madrid | 204.920 | 3,15 |
| Navarra | 19.711 | 3,06 |
| Aragón | 39.935 | 3,05 |
| R. Murcia | 43.289 | 2,94 |
| Galicia | 79.293 | 2,93 |
| Ceuta y Melilla | 3.998 | 2,34 |
| Baleares | 25.716 | 2,30 |
| C. Valenciana | 90.539 | 1,83 |
| Canarias | 35.898 | 1,70 |
| España | 1.591.166 | 3,42 |

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

30 A este respecto, el Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización nº.1035/2014 señala que la CARM ha establecido con el IMSERSO un compromiso bilateral para efectuar de mutuo acuerdo un proceso para regularizar y contrastar la información recogida en el SISAAD, por lo que la CARM prácticamente no registró nueva información en el SISAAD desde el mes de enero hasta el mes de octubre de 2013, suspensión prorrogada hasta abril de 2014, fecha de formulación de alegaciones por parte de dicha comunidad autónoma.

los dictámenes es semejante al que corresponde a las solicitudes, lo cual no hace sino reflejar una gran agilidad en la realización de las valoraciones. Así, el porcentaje que representan los dictámenes sobre las solicitudes alcanza casi el 98% en la Región de Murcia, porcentaje superior al del conjunto nacional en 5 puntos porcentuales.

GRÁFICO 8.17.
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE DICTÁMENES DE RECONOCIMIENTO DE DEPENDENCIA.
PERIODO 2008-2017 (Situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011, que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

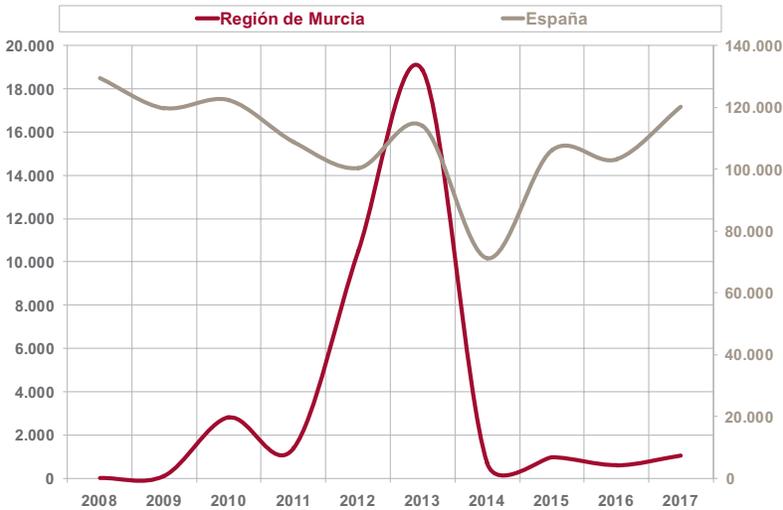
Como sucedía antes, al examinar la evolución de las solicitudes, nuevamente el dibujo mostrado por la dinámica de los dictámenes es más pronunciado que el del conjunto de las CC.AA. En parte esto se debe a que la gráfica para el total nacional no deja de ser un promedio, lo cual suaviza los cambios experimentados a lo largo del tiempo. No obstante, se aprecia con claridad que mientras la senda nacional, con la única excepción del año 2015, muestra un comportamiento monótono creciente, en el caso de la Región de Murcia se producen retrocesos en años determinados, particularmente a partir de 2013. Como antes, la regularización de expedientes iniciada en el primer cuatrimestre de ese año, y que abarca a todo el procedimiento de reconocimiento del derecho a prestación, habría sido muy intenso en la Región de Murcia. En términos globales, abarcando todo el periodo considerado, el incremento relativo en el número de dictámenes es prácticamente idéntico en

la Región de Murcia y el agregado nacional (crecimiento del 167% aproximadamente).

Si efectivamente el sistema de valoración de las solicitudes es ágil, entonces el número de solicitantes a la espera de ser valoradas tiene que resultar reducido. Esta "lista de espera" es la que se representa, de forma comparada con el conjunto nacional, en el gráfico 8.18.

Entre enero de 2009 y diciembre de 2017, la cifra de solicitantes a la espera de valoración osciló en España entre 71.000 y 130.000 personas. En contraste, en la Región de Murcia la evolución de este colectivo ha sido tremendamente irregular. Entre 2011 y 2013 se pasa de 1.400 personas en espera de valoración a casi 19.000, para acto seguido desplomarse esa cifra hasta la cota de las 700 personas. Al menos dos circunstancias explican este comportamiento. De un lado, los datos incorporados por la CARM al SISAAD hasta febrero de 2010 prácticamente equiparaban entre sí el número de

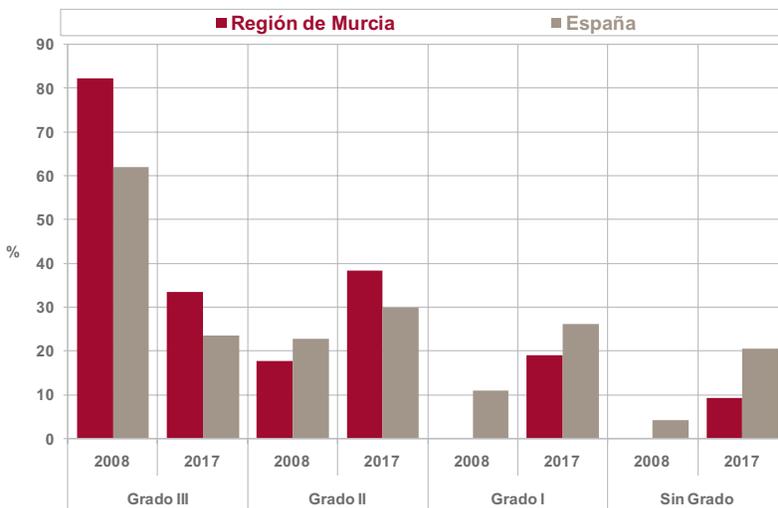
GRÁFICO 8.18.
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE DEPENDENCIA A ESPERA DE VALORACIÓN. PERIODO 2008-2017
 (Situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011, que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

GRÁFICO 8.19.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS DICTÁMENES DE RECONOCIMIENTO DE DEPENDENCIA SEGÚN GRADO. AÑOS 2008 Y 2017 (%) (1)



(1) Los datos de 2008 reflejan la situación a 1 de enero de 2009. Los de 2017 a fecha de 31 de diciembre de ese mismo año.

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

solicitantes, dictámenes y beneficiarios con derecho a prestación, una situación claramente anómala. Posteriormente, tras el gran incremento que experimenta la lista de espera, se produce un pronunciado desplome entre 2013 y 2014, consecuencia, al menos en parte, de la comentada regularización de expedientes. En diciembre de 2017 el número de personas en espera de ser valorados apenas rebasaba la cifra de 1.000.

La distribución de los dictámenes por grados se representa en el gráfico 8.19, mostrando claramente un mayor peso relativo de los grandes dependientes en la Región de Murcia, tanto en 2008 como en 2017, mientras que la situación es la opuesta en el caso de los dependientes moderados. Asimismo, la prevalencia de las resoluciones negativas (valoraciones sin reconocimiento de grado) es muy inferior en la Región de Murcia (9,3% frente a 20,5% en el conjunto nacional).

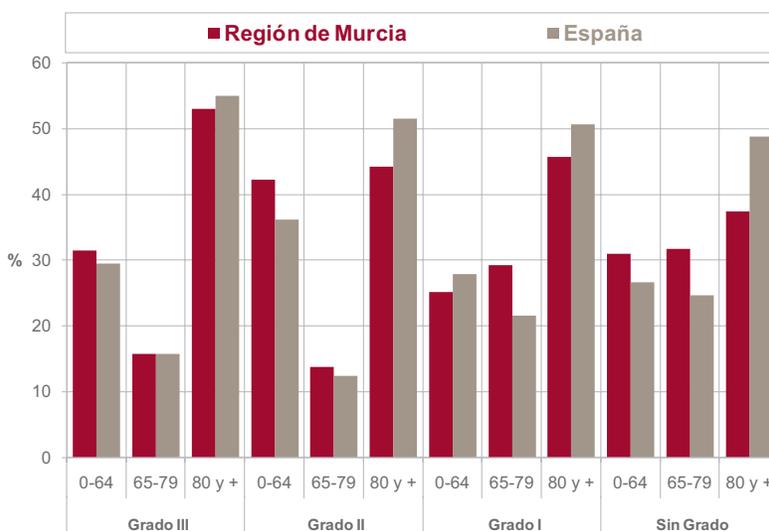
El examen de la descomposición por grupos de edad de las personas valoradas en cada uno de los grados posibles, revela

que en la Región de Murcia es mayor la incidencia de las situaciones de dependencia severa y moderada entre la población con edades comprendidas entre los 65 y 79 años. En cambio, la importancia relativa que tiene la población de 80 y más años, dentro de cada grado de dependencia, es inferior a la del promedio nacional.

8.3.2.3. BENEFICIARIOS CON DERECHO A PRESTACIÓN

Por beneficiarios con derecho a prestación se entiende aquellas personas cuya valoración ha concluido con una resolución de reconocimiento de grado de dependencia que la hace acreedor del derecho a recibir una prestación del SAAD, teniendo en cuenta el calendario de efectividad de la LAPAD, recogida en su disposición final primera. Como ya se tuvo ocasión de señalar en el epígrafe 8.3.1., el calendario ha sido modificado sucesivas veces, retrasando por varios años el reconocimiento efectivo de las situaciones de dependencia moderada (Grado I). La fecha

GRÁFICO 8.20.
PERFIL POR GRUPOS ETARIOS DE LOS DICTÁMENES DE RECONOCIMIENTO DE DEPENDENCIA EMITIDOS (% , situación a 31 de diciembre de 2017)



Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

definitiva a efectos del reconocimiento del derecho de todos los dependientes moderados se produjo en julio de 2015.

El número de beneficiarios con derecho a prestación a 31 de diciembre de 2017 ascendió en la Región de Murcia a 39.279 personas, un 3,1% del total nacional. De manera semejante a lo que ocurría con la tasa de cobertura de los dictámenes en relación a las solicitudes –superior en la Región de Murcia en comparación al conjunto nacional–, se repite el fenómeno al relativizar los beneficiarios con derecho a prestación respecto de las personas valoradas. En este caso, aunque el porcentaje sea inferior al de los dictámenes en relación a las solicitudes, la distancia con respecto a la media nacional es mucho mayor (11 puntos porcentuales), ostentando la Región de Murcia en consecuencia el primer puesto en esta clasificación.

La evolución seguida por el número de beneficiarios con derecho a prestación ha sido, desde 2012 en adelante, opuesta a la del conjunto nacional. Mientras que el número de reconocimientos de derecho a prestación descendía a nivel nacional, en la CARM se incrementaba. Y cuando comienza a descender en la Región de Murcia, entonces asciende para el agregado de todas las CC.AA. Probablemente, la regularización reiterada haya dado como consecuencia la baja de expedientes registrados en el SISAAD que contribuyan a explicar el descenso acumulado hasta 2016.

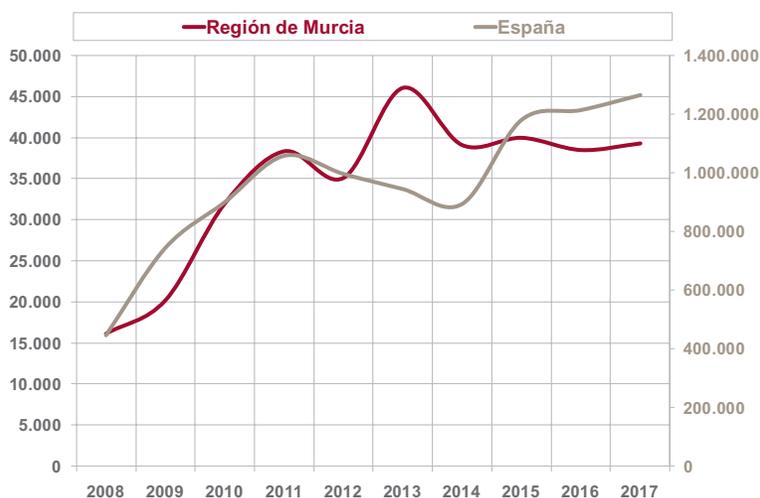
Se representa a continuación la trayectoria trazada por la tasa de cobertura representada por el ratio entre los beneficiarios con derecho a prestación y los solicitantes valorados. Una observación evidente es que, durante todos y cada uno de los años considerados, la tasa de cobertura ha sido

TABLA 8.11.
CATEGORÍAS A LO LARGO DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE RECONOCIMIENTO DE PRESTACIÓN
(Situación de a 31 de diciembre de 2017)

| | Población | Solicitudes | % Sol./Pob. | Dictámenes | % Dict. S./Sol. | Personas con derecho a prestación | % Benef. S./Dict. |
|--------------------|-------------------|------------------|-------------|------------------|-----------------|-----------------------------------|-------------------|
| Andalucía | 8.379.820 | 383.618 | 4,58 | 355.387 | 92,64 | 288.517 | 81,18 |
| Aragón | 1.308.750 | 46.842 | 3,58 | 39.935 | 85,25 | 33.334 | 83,47 |
| Asturias | 1.034.960 | 36.927 | 3,57 | 32.616 | 88,33 | 24.657 | 75,60 |
| Baleares | 1.115.999 | 27.549 | 2,47 | 25.716 | 93,35 | 20.370 | 79,21 |
| Canarias | 2.108.121 | 47.444 | 2,25 | 35.898 | 75,66 | 30.637 | 85,34 |
| Cantabria | 580.295 | 23.912 | 4,12 | 23.400 | 97,86 | 19.753 | 84,41 |
| Castilla y León | 2.425.801 | 122.121 | 5,03 | 113.914 | 93,28 | 89.981 | 78,99 |
| Castilla-La Mancha | 2.031.479 | 85.807 | 4,22 | 79.136 | 92,23 | 63.127 | 79,77 |
| Cataluña | 7.555.830 | 305.482 | 4,04 | 281.918 | 92,29 | 224.261 | 79,55 |
| C. Valenciana | 4.941.509 | 108.391 | 2,19 | 90.539 | 83,53 | 73.114 | 80,75 |
| Extremadura | 1.079.920 | 54.542 | 5,05 | 47.786 | 87,61 | 35.147 | 73,55 |
| Galicia | 2.708.339 | 80.796 | 2,98 | 79.293 | 98,14 | 67.228 | 84,78 |
| Madrid | 6.507.184 | 205.200 | 3,15 | 204.920 | 99,86 | 150.191 | 73,29 |
| R. Murcia | 1.470.273 | 44.344 | 3,02 | 43.289 | 97,62 | 39.279 | 90,74 |
| Navarra | 643.234 | 19.891 | 3,09 | 19.711 | 99,10 | 15.321 | 77,73 |
| País Vasco | 2.194.158 | 99.245 | 4,52 | 98.592 | 99,34 | 76.344 | 77,43 |
| Rioja, La | 315.381 | 15.151 | 4,80 | 15.118 | 99,78 | 10.916 | 72,21 |
| Ceuta y Melilla | 171.079 | 4.117 | 2,41 | 3.998 | 97,11 | 2.774 | 69,38 |
| España | 46.401.053 | 1.711.379 | 3,69 | 1.591.166 | 92,98 | 1.264.951 | 79,50 |

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

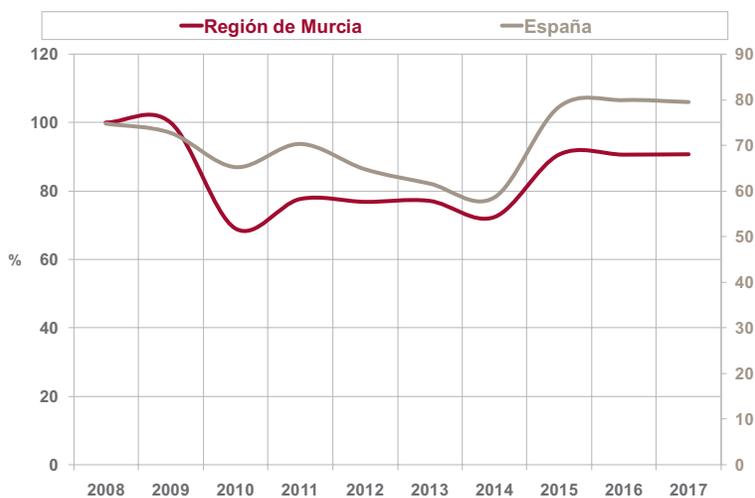
GRÁFICO 8.21.
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON DERECHO A PRESTACIÓN DE DEPENDENCIA. PERIODO 2008-2017 (Situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011 que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

GRÁFICO 8.22.
BENEFICIARIOS CON DERECHO RECONOCIDO A PRESTACIÓN DE DEPENDENCIA EN RELACIÓN A LOS DICTÁMENES. PERIODO 2008-2017 (% , situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011 que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

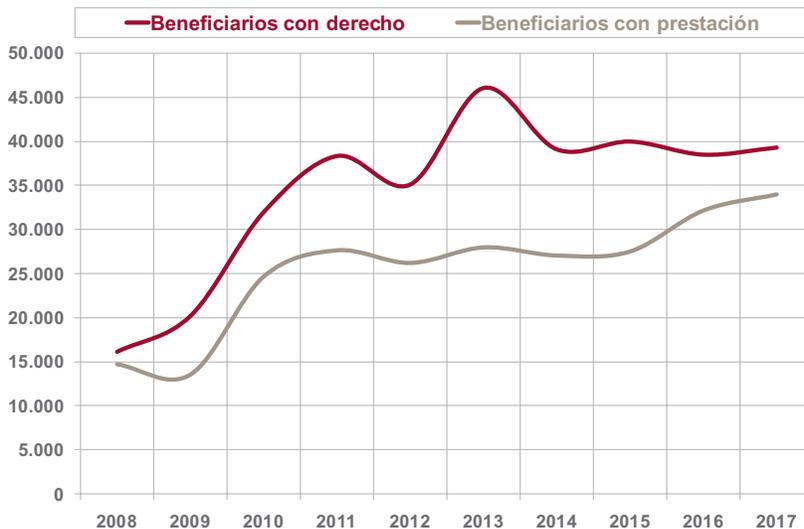
superior en la Región de Murcia, situándose en la actualidad, como ya se dijo, 11 puntos por encima de la tasa nacional. En comparación a las restantes CC.AA., la Región de Murcia se sitúa como el territorio con mayor cobertura en el año 2014, para no abandonar esa posición hasta el presente.

8.3.2.4. BENEFICIARIOS RECIBIENDO PRESTACIÓN Y 'LIMBO' DE LA DEPENDENCIA

Se encuadra en esta categoría a aquellas personas dependientes con resolución de PIA, de forma que están recibiendo alguna de las prestaciones del Catálogo. Así, a 31 de diciembre de 2017, el número de beneficiarios de servicios y prestaciones del SAAD de la Región de Murcia fue de casi 34.000 personas. El total nacional en esa misma fecha ascendió a 1.340.000 personas.

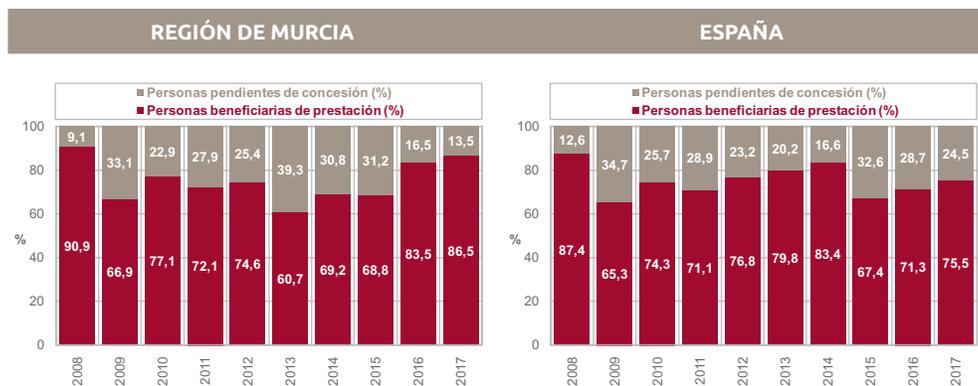
La evolución seguida por esta variable, en relación a la mostrada por los beneficiarios con derecho a prestación, pero sin resolución de PIA aún, sugiere un estrechamiento de la distancia que las separa en 2016 y 2017, tras una fase de mantenimiento de esa diferencia durante el bienio previo. Así, la mayor brecha durante todo el periodo se produce en 2013, con una diferencia de 18.000 personas (un 39% del total de beneficiarios con derecho a prestación), para mantenerse esa distancia en torno a las 12.000 personas durante 2014 y 2015, descendiendo significativamente en los dos últimos años de la serie hasta situarse algo por encima de los 5.000 beneficiarios. Esa paulatina minoración de la fracción de personas en espera de recibir la prestación a la que tienen derecho, se acredita también en términos relativos al total nacional. Como puede verse en el gráfico 8.24, el peso relativo que tienen los beneficiarios de la Región de Murcia

GRÁFICO 8.23.
BENEFICIARIOS CON DERECHO Y BENEFICIARIOS CON PRESTACIÓN
EN LA REGIÓN DE MURCIA. PERIODO 2008-2017 (Situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011 que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

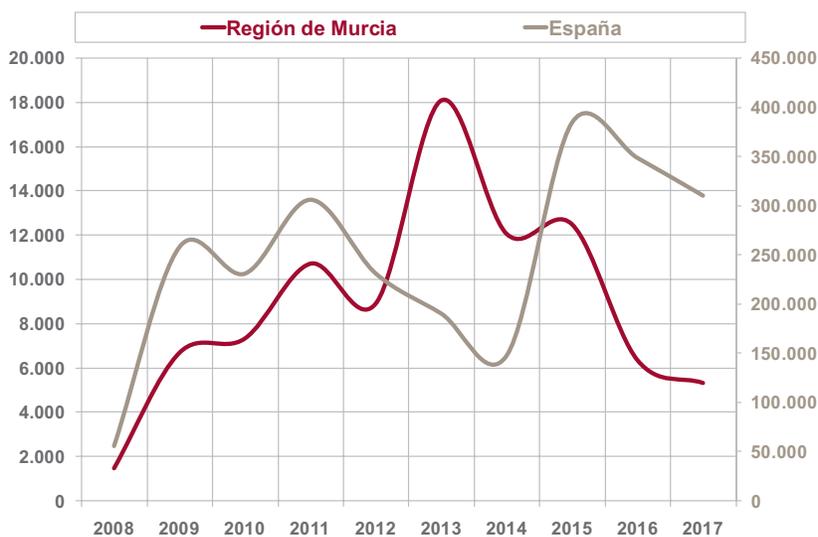
GRÁFICO 8.24.
BENEFICIARIOS PENDIENTES DE CONCESIÓN Y BENEFICIARIOS CON PRESTACIÓN DE DEPENDENCIA. PERIODO 2008-2017
 (% s/beneficiarios con derecho, situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011 que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

GRÁFICO 8.25.
EVOLUCIÓN DEL 'LIMBO' DE LA DEPENDENCIA.
PERIODO 2008-2017
 (Situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011 que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

Fuente: SISAAD. Elaboración propia.

que se hallan aguardando la resolución de PIA es significativamente inferior al que se registra en el conjunto nacional.

La implicación directa de la convergencia descrita entre los beneficiarios con prestación y los que tienen reconocido el derecho, pero aún no han recibido la concesión de la prestación, es la sustancial mejoría experimentada en la Región de Murcia del llamado 'limbo' de la dependencia.

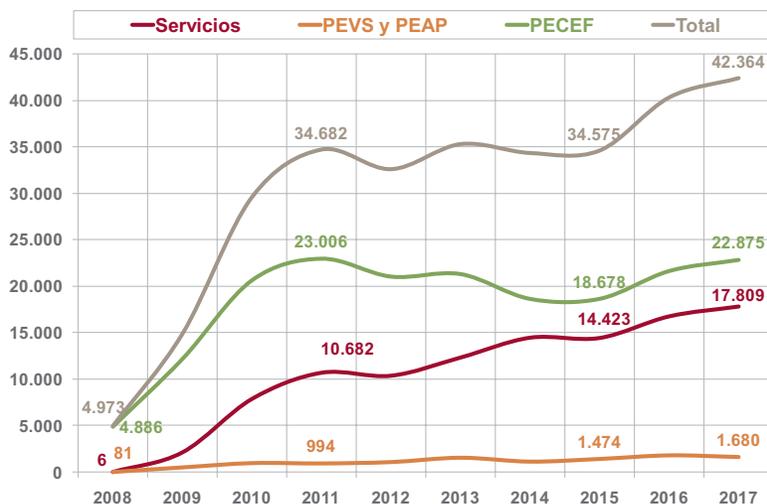
Como puede constatarse, el volumen de personas a la espera de concesión de la prestación ha experimentado un intenso alivio desde el año 2013 a esta parte, reduciéndose este colectivo en un 71%, mientras que en el conjunto de las CC.AA. se registraba un incremento del 63%. Una circunstancia esta—el retroceso del fenómeno del 'limbo' de la dependencia en la CARM—que ha sido reconocido por el Observatorio de la Dependencia, ente gestionado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (AEDGSS) de España, en sus últimos informes.

8.3.2.5. PRESTACIONES RECONOCIDAS

Las prestaciones reconocidas a los beneficiarios están sujetas, como ya se analizó, al régimen de incompatibilidades establecido por la normativa estatal y autonómica. No obstante, existen algunas prestaciones compatibles entre sí, lo que propicia que el número total de prestaciones reconocidas exceda al número de beneficiarios con derecho a prestación. La Región de Murcia se encuentra a este respecto situada prácticamente en la media nacional, con 1,25 prestaciones por beneficiario, dos centésimas por encima.

El gráfico 8.26 indica con claridad el fenómeno producido con los cambios normativos incorporados con el paso del tiempo, en lo concerniente al peso de unas y otras prestaciones del SAAD de la Región de Murcia. Si bien las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (PECEF) continúan siendo preponderantes,

GRÁFICO 8.26.
EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DE DEPENDENCIA EN LA REGIÓN DE MURCIA. PERIODO 2008-2017 (Situación a 31 de diciembre) (1)



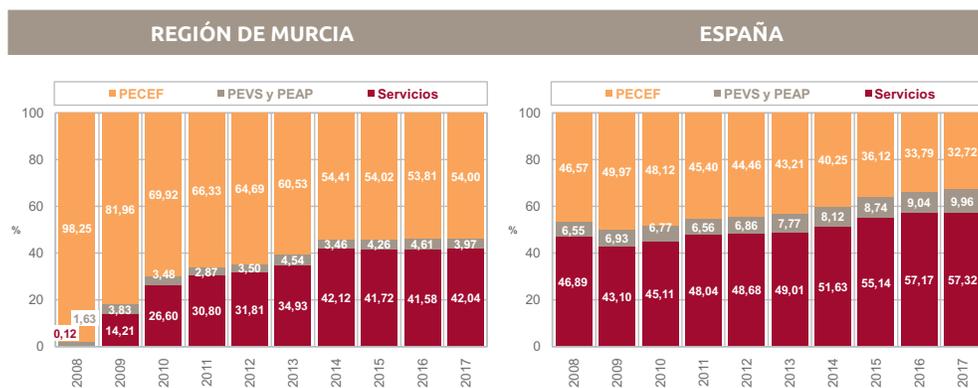
(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011 que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

fundamentalmente debido a la recuperación que experimentan desde 2015, el dinamismo seguido por los servicios desde el año 2012 ha conducido a un considerable acortamiento de la distancia que las separa del liderazgo aún hoy ejercido por las PECEF. Contrasta con dicho dinamismo la estabilidad que muestran las prestaciones económicas restantes –prestación económica vinculada al servicio (PEVS) y prestación económica de asistencia personal (PEAP)–, que tienen una dimensión muy residual en comparación al resto de prestaciones.

El análisis comparado de la composición de la ‘cesta’ de prestaciones del SAAD murciano frente al promedio nacional, pone de manifiesto un rasgo estructural de nuestra región, que es la preeminencia otorgada a las PECEF frente a los servicios. Hay que recordar al respecto que tanto la LAPAD como el RD 1051/2013 subrayan el carácter “excepcional” de esta prestación. En parte por esta razón se ha legislado intensamente a lo largo del tiempo, enduciendo el acceso a su disfrute, aunque también resulta evidente que las medidas

de consolidación del déficit público emprendidas durante los años de crisis económica, han encontrado en el gasto presupuestado para financiar esta prestación un ‘silo’ fácilmente redimensionable. A este respecto, conviene recordar el impacto que tuvo simplemente la reducción del 15% de las cuantías máximas de la PECEF sobre el Sistema, generando un menor gasto durante el periodo 2012-2014, cifrado en 405 millones de euros. En cualquier caso, es un hecho que, sobre todo en los primeros años de implantación de la LAPAD, la CARM recurrió masivamente al reconocimiento de esta prestación a los grandes dependientes. Hoy día, su prevalencia en el conjunto de prestaciones del SAAD de la Región de Murcia es mucho menor que antaño, representando, no obstante, más del 50% de las prestaciones reconocidas. La cuestión es que, más allá de las preferencias personales que albergan dependientes y sus familias, es una intervención relativamente barata, que permite a la administración no abordar inversiones más onerosas para ampliar la red asistencial de centros y residencias.

GRÁFICO 8.27.
PESO RELATIVO DE LAS DIFERENTES PRESTACIONES SOBRE EL TOTAL.
PERIODO 2008-2017 (Situación a 31 de diciembre) (1)



(1) Todos los datos son a fecha 31 de diciembre del año en cuestión, excepto los correspondientes a los años 2008 a 2011, que reflejan la situación a 1 de enero del año siguiente.

8.3.3. GASTO ESTIMADO EN EL SAAD EN LA REGIÓN DE MURCIA: NIVEL RELATIVO Y EVOLUCIÓN

Aproximar el gasto efectuado por las administraciones públicas encargadas de garantizar el nivel mínimo y acordado de protección previsto en la LAPAD, así como, en su caso, las aportaciones desembolsadas por los beneficiarios del SAAD, es una tarea harto complicada, habida cuenta la limitada información disponible en el SISAAD al respecto. Esta deficiencia motivó, de hecho, que una de las propuestas del Pleno del CT adoptada el 10 de julio de 2012 fuese la mejora del SISAAD. A estos efectos, se acordó establecer la obligatoriedad de que las CC.AA. tuviesen que expedir anualmente un certificado que indique la utilización realizada de los fondos finalistas recibidos de la AGE, con indicación de la aportación efectuada por los propios entes autonómicos. Esta propuesta de mejora se encuentra recogida en el RD 1050/2013, junto con la obligación de que las CC.AA. incorporen mensualmente en el SISAAD la información y datos requeridos en el Anexo I de la Orden SSI/237/2013, parte de los cuales son exigidos como condición para que la AGE liquide mensualmente las aportaciones correspondientes al nivel mínimo de protección. La persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma tendrá que expedir cada mes un certificado acreditando estos datos, entre los cuales se incluyen la capacidad económica de los beneficiarios, así como, en su caso, la aportación que realizan para costear el servicio.

El Tribunal de Cuentas, en su Informe de Fiscalización 1.035/2014, abunda en la identificación de los obstáculos que existen en la práctica para estimar el coste de la atención a la dependencia en España, al señalar que las CC.AA. no separan en sus estados presupuestarios los créditos dirigidos al sostenimiento del SAAD de los consignados en las partidas reservadas a los restantes servicios sociales. En consecuencia, asevera el órgano fiscalizador, la información facilitada por las CC.AA. sobre el coste total derivado de la aplicación de la

Ley de dependencia “se basa en gran medida en meras aproximaciones basadas en criterios de imputación a la dependencia de porcentajes de participación en el total de los gastos en servicios sociales calculados de forma estimativa” (TCU 2014: p. 64). En este sentido, la CARM certificó que carecía de programas presupuestarios específicos destinados exclusivamente a sufragar la atención a la dependencia, de forma que, como ya se ha comentado con anterioridad en otro epígrafe de este mismo capítulo, los fondos autonómicos para el SAAD se encuentran repartidos en diferentes programas de servicios sociales gestionados por el IMAS. A esta queja se añade la imposibilidad, afirma el Tribunal de Cuentas, de “cuantificar ni siquiera de forma aproximada la participación en la financiación que efectúan a través del copago los propios beneficiarios” (p. 81).

Queda claro, pues, que el cálculo del coste o de su reverso, la financiación, del SAAD, ha de ser necesariamente estimativa y, por tanto, sujeta a error. En consecuencia, las estimaciones que se presentarán seguidamente deben interpretarse con la debida cautela, pues son fruto de la adopción de diferentes supuestos, así como de la combinación de varias fuentes distintas.

Para empezar, resulta oportuno señalar que el ejercicio estimativo del gasto en atención a la dependencia puede abordarse de dos formas alternativas, aunque equivalentes, ya que deben conducir a idéntico resultado. Una vía sería la que se podría calificar como la del coste de producción de los servicios y prestaciones del SAAD. La otra aproximación complementaria sería la que se denominaría como perspectiva del gasto o la financiación de esos mismos servicios y prestaciones.

En grandes rasgos, la metodología empleada con el primero de los dos enfoques, consiste en calcular el coste total en atención a la dependencia como el producto del volumen de prestaciones que efectivamente están disfrutando los beneficiarios con resolución de PIA, por el coste o cuantía media de las mismas, según se trate de servicios o prestaciones económicas. Esta

aproximación ha sido empleada por varios autores e instituciones en nuestro país, si bien son contados los trabajos en los que se ofrece una desagregación del coste estimado para el conjunto de las CC.AA. Destacan en este sentido tres publicaciones. Tenemos en primer lugar dos artículos – Beitia (2015) y Beitia y Pardavila (2016)– que comparten metodología, diferenciándose tan sólo en el periodo temporal abarcado. En ambos trabajos se combina la información disponible en el SISAAD sobre la cifra de personas beneficiarias con prestación y prestaciones que reciben, con la estimación del coste medio de los servicios a partir de datos de precios públicos del IMSERSO y de empresas privadas del sector de los servicios sociales. A su vez, el importe medio de las prestaciones económicas se aproxima como un promedio de las cuantías máximas establecidas en el RD-ley 20/2012³¹ a las que se descuenta la aportación que corresponde a cada uno de los beneficiarios, de acuerdo a los criterios fijados en la Resolución de 13 de julio de 2013³². Con estas fuentes y metodología, estiman los autores el coste total de la dependencia para cada una de las diecisiete CC.AA. para el periodo 2012-2015, actualización del estudio previo de Beitia (2015) que comprende el trienio 2012-2014. A su vez, Del Pozo-Rubio et al. (2017), aplicando una metodología similar, aunque empleando fuentes de información diferentes, ya que utilizan como base de datos el módulo de hogares de la EDAD08³³ para inferir el conjunto de personas dependientes, clasificadas en cada uno de los grados, que, combinadas con los correspondientes ídi-

ces de referencia, dan lugar a la estimación del coste total de la atención a la dependencia en el año 2012 para todas las CC.AA., más Ceuta y Melilla. Hay que advertir que dicho coste, al haberse estimado sobre una base poblacional, está abarcando a todas las personas dependientes, incluyendo a los beneficiarios con grado reconocido a la espera de concesión de prestación, e incluso a aquellos dependientes que no hubieran solicitado a la administración siquiera su reconocimiento como tales.

Se decía antes que la vía del gasto o la financiación es complementaria a la del coste, ya que, en teoría, nos informa de cómo se financia el coste del SAAD. Esta aproximación es empleada por Gómez et al. (2012), quienes parten del análisis de las políticas de gasto en materia de protección y asistencia social de las consejerías y organismo autónomos responsables de la gestión de los servicios sociales en las diferentes CC.AA., para obtener una estimación de los gastos presupuestados, según su naturaleza económica, para la atención a las personas en situación de dependencia. El intervalo temporal abarcado por sus estimaciones es el correspondiente al periodo 2007-2011. Esta forma de aproximar el coste del SAAD no permite por sí misma, empero, desagregar dicho coste por fuente de financiación correspondiente a los niveles de protección recogidos en la LAPAD que deben atenderse con financiación proveniente de las AA.PP. –nivel mínimo, acordado y, en su caso, adicional–, ni tampoco saber en qué medida el gasto presupuestado por las CC.AA. contempla la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones. Un ejercicio conceptualmente semejante al abordado por Gómez et al. (2012) es el que realiza el Tribunal de Cuentas en el ya referido Informe de Fiscalización 1.035/2014 para el año 2012. La diferencia radica en que el Tribunal de Cuentas efectúa su estimación a partir de las certificaciones de gasto remitidas por las CC.AA., apreciando que estas no siempre incluyen en sus certificaciones las aportaciones de los usuarios, razón por la cual el órgano fiscalizador no ofrece una estimación del copago realizado por los beneficiarios.

31 Cuantías máximas en vigor generalizadas a todos los beneficiarios, cualquiera que sea su grado de dependencia, en virtud del RD 1051/2013.

32 Criterios que, como ya se apuntó en el epígrafe 8.3.1., no son aplicados en su totalidad en la Región de Murcia, al prever la disposición normativa de referencia otros criterios para el cálculo del copago de los beneficiarios para varios de los servicios y prestaciones existentes.

33 La Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD) es una operación estadística realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2008, de ahí su nombre, cuyo objetivo primordial es estimar el número de personas con discapacidad que residen en España, así como su distribución geográfica.

Por su parte, en el artículo anteriormente mencionado de Beitia y Pardavila (2016), tras estimarse el coste de la atención a la dependencia, se hace lo propio con la estimación de su financiación. Así, a partir de datos del SISAAD, PGE y Tribunal de Cuentas, los autores estiman la financiación del coste del SAAD nuevamente para la totalidad de las CC.AA., si bien en su artículo solo ofrecen el detalle correspondiente al ejercicio 2015. En este caso sí puede estimarse la aportación de recursos propios de las CC.AA., obteniéndose por diferencia entre el coste total primeramente calculado y las estimaciones de las aportaciones de la AGE y de los beneficiarios.

Finalmente se hace referencia a la serie de dictámenes emitidos por el ya referido antes Observatorio de la dependencia, de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (AEDGSS) de España. En estos dictámenes se viene ofreciendo, desde 2013, una estimación del coste del SAAD para cada comunidad autónoma. El enfoque abordado en este caso es mixto, ya que la AEDGSS combina la información oficial sobre las aportaciones estatales para garantizar el nivel mínimo de protección, con un modelo de costes diseñado por esta entidad que "otorga unos valores de coste medio de los diferentes servicios y prestaciones entregados (PIA) diferenciado por CC.AA." (AEDGSS, 2018: p. 35). Asimismo, para el cálculo de los copagos, dice tener en cuenta otros informes emitidos por expertos y las normativas autonómicas que los regulan" (p. 35). En consecuencia, en los dictámenes publicados por esta entidad pueden hallarse estimaciones del coste de la atención a la dependencia, desglosada por fuentes de financiación, para los años 2014 a 2017.

8.3.3.1. ESTIMACIÓN DEL COSTE TOTAL DE LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA PARA LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN PARA EL PERIODO 2007-2017

Con las cautelas debidas, como ya fue puesto de manifiesto en el epígrafe

precedente, se muestra a continuación la evolución experimentada por el coste total del SAAD en la Región de Murcia y el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común, desde 2007 a 2017.

Con este objeto se han realizado los siguientes supuestos y operaciones:

- Se han tomado las estimaciones generadas por tres fuentes: Gómez et al. (2012), para el periodo 2007-2011; Beitia y Pardavila (2016), para la etapa 2012-2015; los dictámenes del Observatorio de la Dependencia publicados en 2017 y 2018, que ofrecen estimaciones del coste de la atención a la dependencia para todas las CC.AA. en los años 2016 y 2017.
- Se ha excluido del coste estimado por las tres fuentes la estimación correspondiente a la Comunidad Foral de Navarra y País Vasco. También se ha omitido la estimación, cuando la había, para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La razón para proceder a la primera de estas dos exclusiones ha sido que, para proceder a la estimación de la financiación del coste diferenciando por todas las fuentes de financiación, se ha incluido, para aquellos años en los que en los estudios citados no se disponía de ello, la aportación estatal destinada a las CC.AA. de Régimen Común, al amparo de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de estas comunidades.³⁴ Si bien podría hacerse una estimación similar para las comunidades de Régimen Foral, se ha optado, en aras de la homogeneidad, por reducir nuestras estimaciones al núcleo de las quince CC.AA. de Régimen Común.

³⁴ Para este cálculo se han aplicado los criterios de reparto de la dotación del nivel acordado, establecidos en la Resolución de 21 de mayo de 2009, del IMSERSO, a la distribución de los fondos adicionales estipulados en la Ley 22/2009.

La exclusión de los costes de Ceuta y Melilla obedece a que no se dispone de los mismos en el estudio de Gómez et al. (2012). Nuevamente, por tanto, en razón de construir una serie lo más homogénea posible, se opta por la omisión de los costes para las ciudades autónomas en el resto de años del periodo.

- Los porcentajes de copago aplicados en el caso de la Región de Murcia, para los ejercicios 2010, 2011, 2012, 2013, 2016 y 2017 son estimaciones propias partiendo de los valores estimados por Beitia (2015) y Beitia y Pardavila (2016) para los años 2014 y 2015, respectivamente. En concreto, de forma prospectiva, proyectamos a 2016 y 2017 el importe en concepto de copago estimado por Beitia y Pardavila suponiendo que crece de forma lineal con el aumento

del número de beneficiarios con prestación acaecido en esos dos años. A su vez, retrospectivamente, suponemos que el incremento relativo de las aportaciones de los beneficiarios en 2013 y 2014 es análogo al producido entre 2014 y 2015 (esto es, un 24%), toda vez que el número de beneficiarios se mantiene relativamente estable durante el cuatrienio, y la normativa aplicable es básicamente la introducida con la reforma de 2012. Finalmente, para incorporar el salto diferencial que pudiera ocasionarse a partir de 2012, suponemos una variación del 40% en relación al ejercicio 2011 y del 15% entre ese año y 2010, fecha de inicio de la recaudación de copago en la Región de Murcia, a raíz de la entrada en vigor del Decreto n.º.126/2010.

TABLA 8.12.
COSTE ESTIMADO DEL SAAD PARA COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.
PERIODO 2007-2017 (Millones de euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Andalucía | 527,4 | 718,4 | 1.003,1 | 1.263,3 | 1.273,3 | 1.612,8 | 1.477,2 | 1.393,3 | 1.490,0 | 1.296,5 | 1.310,9 |
| Aragón | 174,4 | 194,8 | 320,5 | 322,4 | 305,7 | 165,7 | 149,4 | 149,9 | 151,5 | 160,5 | 184,5 |
| Asturias | 179,4 | 212,5 | 245,7 | 273,9 | 273,9 | 140,5 | 138,1 | 136,8 | 137,9 | 154,6 | 166,8 |
| Baleares | 63,6 | 70,0 | 72,6 | 84,7 | 84,7 | 88,3 | 84,9 | 92,4 | 94,7 | 97,1 | 116,0 |
| Canarias | 115,5 | 122,6 | 93,4 | 101,2 | 117,2 | 116,6 | 119,9 | 126,8 | 216,5 | 138,7 | 157,3 |
| Cantabria | 82,3 | 94,3 | 112,9 | 138,0 | 150,1 | 127,5 | 144,0 | 151,7 | 136,3 | 145,8 | 157,7 |
| Castilla y León | 353,0 | 428,6 | 478,4 | 503,3 | 562,7 | 558,6 | 549,7 | 548,6 | 561,9 | 593,3 | 638,0 |
| Castilla-La Mancha | 401,2 | 478,9 | 538,6 | 584,9 | 573,1 | 390,3 | 400,8 | 408,9 | 419,8 | 413,6 | 455,5 |
| Cataluña | 719,6 | 748,6 | 808,9 | 1.220,0 | 1.220,0 | 1.053,1 | 1.142,2 | 1.332,7 | 1.383,6 | 1.229,9 | 1.289,7 |
| C. Valenciana | 260,9 | 394,1 | 168,5 | 456,7 | 497,2 | 461,0 | 425,8 | 403,8 | 420,8 | 464,2 | 505,1 |
| Extremadura | 154,9 | 211,4 | 270,4 | 303,0 | 303,5 | 171,6 | 182,7 | 199,7 | 212,6 | 191,1 | 203,4 |
| Galicia | 274,9 | 339,7 | 428,1 | 417,6 | 418,1 | 408,6 | 439,3 | 429,2 | 449,9 | 380,6 | 408,6 |
| Madrid | 716,7 | 770,2 | 827,7 | 887,6 | 872,7 | 892,3 | 871,3 | 913,0 | 944,9 | 1.093,2 | 1.123,4 |
| Región de Murcia | 141,7 | 147,4 | 172,3 | 227,7 | 258,2 | 185,1 | 181,1 | 208,1 | 215,1 | 208,1 | 223,6 |
| Rioja, La | | | | | | | | | | | |
| Total CC.AA. RC | 4.213,8 | 4.997,1 | 5.624,1 | 6.885,3 | 7.016,7 | 6.452,9 | 6.384,3 | 6.570,2 | 6.910,2 | 6.634,1 | 7.006,9 |

Fuente: Gómez et al. (2012), Beitia y Pardavila (2016), AEDGSS (2017, 2018). Elaboración propia.

- El cómputo de los recursos aportados por la AGE y la CARM a cuenta del nivel acordado de protección para los años previos a la suspensión de este nivel a partir del año 2012, se ha efectuado a partir de los convenios de colaboración anuales propios del marco de cooperación interadministrativa que estuvo en vigor hasta acontecer la citada suspensión.

La tabla 8.12 muestra el coste total de la atención a la dependencia estimado para el conjunto de las CC.AA. de Régimen Común. Como puede apreciarse, el incremento global del coste del SAAD para el agregado considerado ha sido muy notable, cifrándose en cerca 2.800 millones de euros. Esto supone un crecimiento medio anual superior al 5% a lo largo del periodo. Bien es cierto que, al menos con las estimaciones disponibles, Asturias ve descender el gasto en atención a la dependencia en cerca de 12,5 millones de euros. Las res-

tantes CC.AA. intensifican (muy considerablemente en algún caso) el coste del SAAD en sus respectivos territorios. El coste del SAAD en la Región de Murcia, a tenor de la presente estimación, ha aumentado en casi 82 millones de euros a lo largo del último decenio, una variación relativa del 58%.

El perfil exhibido por la evolución del coste de atención a la dependencia en la Región de Murcia es prácticamente análogo al desplegado por el conjunto de las CC.AA. consideradas. Si acaso se observa una mayor intensidad, tanto en los auges como retrocesos, en el caso de la CARM.

Esta visión puede completarse poniendo en relación el patrón mostrado por la Región de Murcia con el seguido por otros territorios representativos de diferentes órdenes de magnitud del coste del SAAD en España. Esta representación, ofrecida en el gráfico 8.29, sugiere cómo afloran diferencias en los ritmos de variación del coste en las diferentes CC.AA.

GRÁFICO 8.28.
EVOLUCIÓN DEL COSTE ESTIMADO DEL SAAD PARA LA REGIÓN DE MURCIA Y EL CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN.
PERIODO 2007-2017 (Millones de euros)

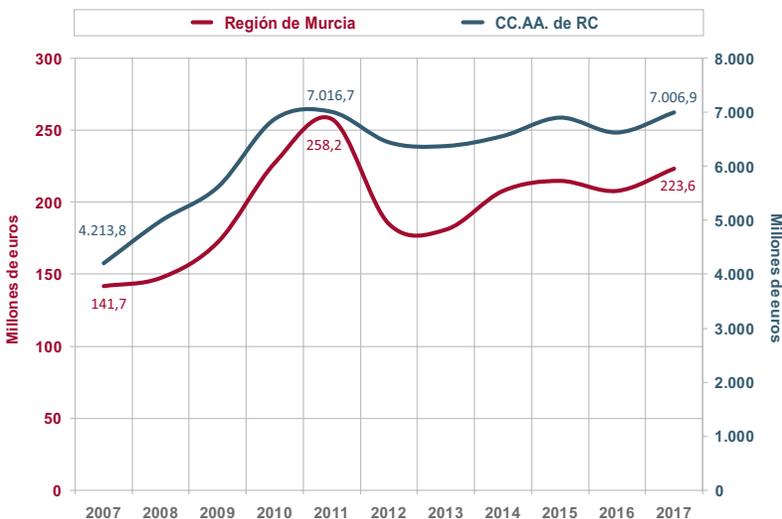
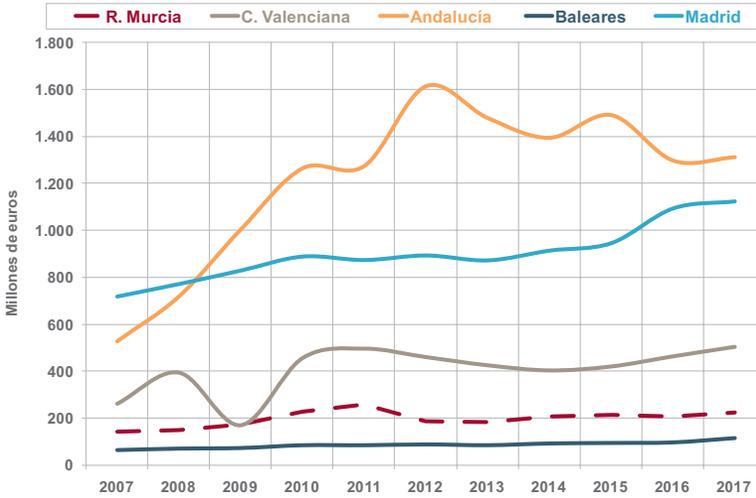
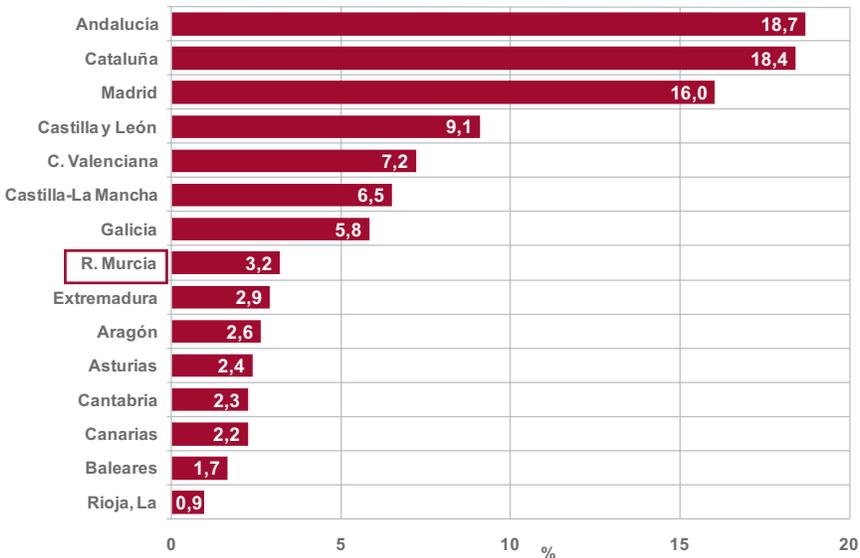


GRÁFICO 8.29.
EVOLUCIÓN DEL COSTE ESTIMADO DEL SAAD PARA LA REGIÓN DE MURCIA
Y OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. PERIODO 2007-2017
 (Millones de euros)



Fuente: Gómez et al. (2012), Beitia y Pardavila (2016), AEDGSS (2017, 2018). Elaboración propia.

GRÁFICO 8.30.
ORDENACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN SEGÚN % DE SU
COSTE DEL SAAD SOBRE EL DEL AGREGADO
 (% , situación a 31 de diciembre de 2017)



Fuente: Gómez et al. (2012), Beitia y Pardavila (2016), AEDGSS (2018). Elaboración propia.

Centrando el análisis en el año 2017, la Región de Murcia ocupa una posición intermedia atendiendo al peso que representa el coste de su SAAD respecto del correspondiente al total de las quince CC.AA. consideradas. La ordenación de las CC.AA. así obtenida revela la existencia de órdenes de magnitud muy considerables, relacionados fundamentalmente con el tamaño poblacional, como demuestra el hecho de que Andalucía, Cataluña y Madrid encabezan la clasificación.

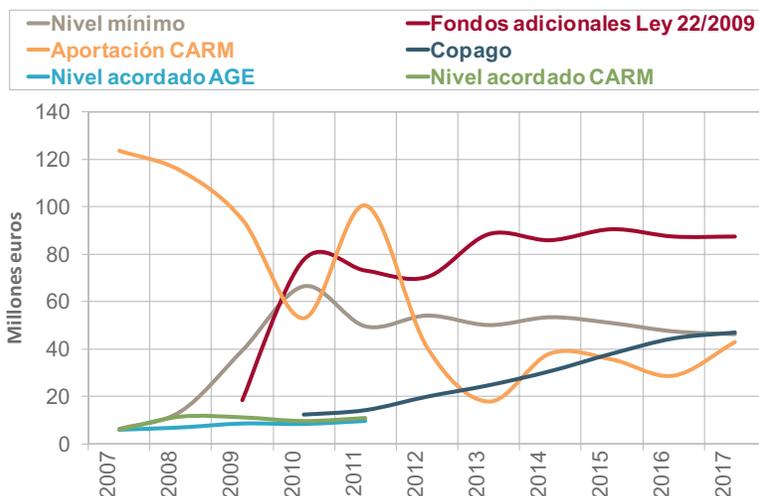
Profundizando ahora en la descomposición del coste de la atención a la dependencia en la Región de Murcia, según sus fuentes de financiación, es interesante observar la evolución de las diferentes aportaciones a lo largo del periodo objeto de estudio. Así, resulta evidente cómo, si se acepta la premisa defendida por el Tribunal de Cuentas de que la financiación adicional asignada a las CC.AA. en la Ley 22/2009, sobre la base de parámetros de población potencialmente dependiente y beneficiarios con prestación, pese a no ser finalista,

debe interpretarse como financiación de la atención a la dependencia, estos recursos adicionales han venido a suplir las aportaciones suspendidas del nivel acordado a partir del año 2012.

Asimismo, puede observarse en el gráfico 8.31 la abrupta caída que experimenta la financiación con recursos propios de la CARM entre 2011 y 2013, y el incremento en paralelo de la importancia de los recursos aportados por los beneficiarios, sobre todo a partir de 2012, año en que se endurecen los criterios para determinar las aportaciones de las personas dependientes con prestación.

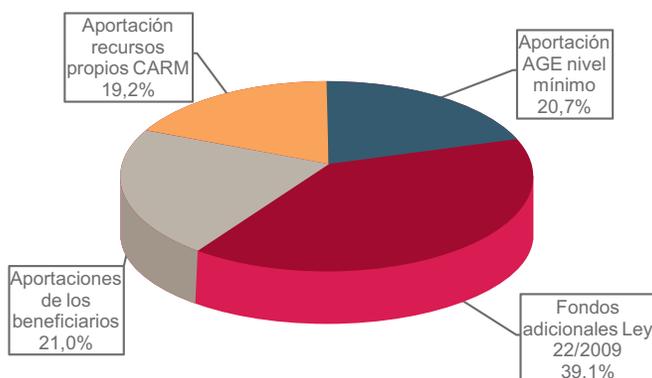
El resultado de la evolución descrita se plasma en una distribución del coste del SAAD en la Región de Murcia como la mostrada en el gráfico 8.32, descompensada, tanto en relación a los porcentajes de participación previstos en la Memoria de Impacto de la LAPAD, que suponía una participación alícuota entre AGE, CC.AA. y beneficiarios, como respecto del precepto establecido en el art. 32 de la propia

GRÁFICO 8.31.
FINANCIACIÓN DE LA DEPENDENCIA POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y BENEFICIARIOS. PERIODO 2007-2017 (Millones de euros)



Fuente: Gómez et al. (2012), Beitia y Pardavila (2016), AEDGSS (varios años), Ministerio de Hacienda y Función Pública, Convenios de colaboración entre AGE y CARM. Elaboración propia.

GRÁFICO 8.32.
DESCOMPOSICIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL SAAD EN LA REGIÓN DE MURCIA
(% s/coste total del SAAD)



Fuente: AEDGSS (2018), Ministerio de Hacienda y Función Pública y elaboración propia.

LAPAD, según el cual las aportaciones de recursos propios de las CC.AA. no deben estar por debajo de la financiación del Estado. Lo cierto es que, según la estimación efectuada, con las limitaciones que ello comporta, la aportación de la AGE es muy superior al tercio previsto en la Memoria de Impacto de la Ley de Dependencia, representando el 60%, hallándose tanto la CARM como los beneficiarios lejos del tercio que les corresponde (19% y 21% respectivamente). En consecuencia, la contribución de la CARM en el año 2017 a la financiación del SAAD regional, estaría algo por debajo de la aportación efectuada por la AGE para garantizar el nivel mínimo de protección. Este resultado está en línea con el alcanzado para la Región de Murcia por Beitia y Pardavila (2016) para el año 2015, así como con el reportado por Prada y Borge (2014) para el conjunto de las CC.AA. en el ejercicio 2013, poniendo de manifiesto la seria limitación que representó para el Tribunal de Cuentas (2014) no contar con datos fiables relativos a las aportaciones de los beneficiarios, lo cual condujo a subsumir dichas aportaciones dentro de las generales de las CC.AA., haciendo imposible inferir si realmente las CC.AA. cumplían con la previsión del art. 32 de la LAPAD.

8.4.

VALORACIÓN DEL IMPACTO DEL SAAD SOBRE EL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES

A lo largo de este capítulo se ha realizado un análisis descriptivo de la evolución reciente del gasto en servicios sociales de la CARM y del alcance que, en dicho contexto, ha tenido la implantación y desarrollo del SAAD. El objetivo de este último epígrafe es llevar a cabo una aproximación de carácter econométrico que nos permita testar si la puesta en marcha efectiva del SAAD ha tenido efectos estadísticamente significativos y mensurables sobre el comportamiento del gasto en servicios sociales de la administración regional. Este análisis,

no obstante, debido a la información de la que se dispone, no puede circunscribirse al caso concreto de la Región de Murcia, sino que ha de realizarse para el conjunto de comunidades autónomas.

Para responder a la pregunta de si el SAAD ha tenido un impacto positivo y significativo en el gasto autonómico en servicios sociales, se lleva a cabo una aproximación de datos de panel, orientada a explicar el comportamiento del gasto per cápita en servicios sociales, así como de determinados componentes de dicho gasto y del gasto per cápita total, para las CC.AA españolas en el periodo 2005-2015, a partir de una serie de variables de carácter económico, social y demográfico que se pueden considerar determinantes, a priori, de dichos niveles de gasto. Dentro de estos determinantes se incluye la aprobación y puesta en marcha de la Ley 39/2006 como una variable explicativa más. De esta forma, se contrasta hasta qué punto la puesta en marcha de dicha ley ha tenido un efecto estadísticamente significativo sobre el comportamiento del gasto per cápita en servicios sociales para el conjunto de CC.AA españolas.

8.4.1. METODOLOGÍA

A través de un modelo econométrico se puede intentar analizar en qué medida diversas características económicas, sociales o demográficas explican las diferencias en términos de gasto per cápita en servicios sociales que se observan entre las CC.AA españolas. Además, una vez que somos capaces de explicar este dispar comportamiento a partir de un conjunto de variables, se podrá establecer si la aprobación y puesta en marcha de la Ley 39/2006 ha tenido un impacto significativo en su comportamiento para el periodo 2005-2015.

En términos generales, a través del análisis de datos de panel, ya sea considerando efectos fijos o aleatorios, se intenta explicar un modelo como el siguiente:

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + v_i + u_{it} \quad (0.1)$$

donde el subíndice i hace referencia a cada uno de los individuos –en nuestro caso CC.AA– y el subíndice t indica los años que integran el periodo objeto de análisis. La variable que se pretende explicar, Y_{it} , es función de un conjunto de variables explicativas, X_{it} , considerándose, además, términos de error e individuales. Si el componente inobservable v_i , es constante para cada individuo y u_{it} es una perturbación aleatoria, o dicho de otra forma, si se puede obtener una tendencia general por regresión dando a cada individuo un punto de origen (ordenadas) distinto, se diría que se está frente a un modelo de Efectos Fijos. Si por el contrario, v_i es una variable aleatoria con un valor medio v_i y una varianza $\text{Var}(v_i) \neq 0$; o en otro términos, si se desconoce el valor exacto en origen que puede tener cada individuo más allá de que se encontrará en torno a un valor central, sería un modelo de Efectos Aleatorios. A través del test de Hausman se puede determinar cuál de las dos aproximaciones, resulta más adecuada para este caso. Una vez seleccionado el modelo, será preciso testar si este adolece de algunos posibles problemas. En particular, si el modelo estimado sufre de autocorrelación, o si hay problemas de heterocedasticidad o de correlación contemporánea. En caso de que estos problemas se encuentren presentes, se tomarían las estrategias de estimación adecuadas para su resolución.

Las variables dependientes que se consideran en las estimaciones son cuatro. Todas ellas son transformaciones logarítmicas del gasto liquidado (obligaciones reconocidas) en términos per cápita, si bien el agregado de gasto considerado es distinto:

- Gasto total en Servicios Sociales (G_{ss})
- Gasto corriente en Servicios Sociales (G_{corr})
- Gasto en Servicios sociales en Transferencias Corrientes (G_{tc})
- Gasto total no financiero (G_{tot})

Para la construcción de las series de gasto se ha tomado la información a partir de las Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Se ha

considerado gasto en servicios sociales el realizado en la política de gasto “Servicios sociales y promoción social”. Los datos de población se han extraído de INE. Combinando la información de ambas fuentes estadísticas, se han calculado las magnitudes en valores per cápita y se han tomado logaritmos neperianos para obtener las series que finalmente se tratarán de explicar en el análisis de regresión.

El conjunto de variables explicativas consideradas o determinantes del gasto empleados, queda recogido en la tabla 8.13.

Es indudable que la composición de la población en términos de edad tiene efectos sobre los presupuestos autonómicos. Las características de la población a la que se va a prestar el servicio público afectan al tipo de políticas sobre las que se va a incidir en mayor medida y determinan la necesidad de dedicar una mayor o menor cantidad de recursos. Sobre esta base, se han señalado tres grupos que, en principio, pueden afectar a las necesidades de gasto per cápita en servicios sociales: población

joven (menor de 25 años), población mayor de 65 años y población de más de 80 años, como porcentaje todas ellas del total de población. Del mismo modo, resulta plausible suponer que el volumen de población de origen inmigrante puede tener efectos sobre el gasto per cápita, dado que esta, en promedio, puede tener necesidades diferentes a las de la población autóctona por sus propias características. Así, se considera en el análisis el impacto de la proporción de población con nacionalidad distinta de la española. Toda la información de población se ha extraído del INE de la estadística Cifras de Población.

Una característica que también puede afectar a la necesidad de gasto en servicios sociales es la proporción de individuos que se encuentran por debajo de un determinado umbral de renta. En nuestro análisis se ha considerado el porcentaje de población que está en riesgo de pobreza relativa, entendiéndolo como tal aquella que vive con una renta por debajo del 60% de la mediana de ingresos. La información

TABLA 8.13.
VARIABLES EXPLICATIVAS DEL COMPORTAMIENTO DEL GASTO
CONTEMPLADAS EN EL ANÁLISIS

| | Descripción |
|--------------------|---|
| Jóvenes | Proporción que supone la población menor de 25 años sobre el total de población. |
| Tercera Edad | Proporción de población con 65 o más años sobre el total de población. |
| Cuarta Edad | Proporción de población con 80 o más años sobre el total de población. |
| Extranjeros | Proporción de población que posee una nacionalidad distinta a la española sobre el total de población. |
| Tasa de Pobreza | Porcentaje de población que se encuentra por debajo del umbral de pobreza, definido como el 60% de la mediana de los ingresos. |
| Densidad | Habitantes por kilómetro cuadrado |
| Renta | Logaritmo neperiano del PIB por habitante. |
| Deuda sobre PIB | Porcentaje que supone la Deuda Pública viva sobre el PIB |
| Tasa de Actividad | Porcentaje que supone la población que participa en el mercado de trabajo sobre el total de población en edad de trabajar. |
| Tasa de Paro | Porcentaje que supone la población parada sobre la población que participa en el mercado de trabajo |
| Izquierda | Variable dicotómica que toma el valor 1 si el gobierno al inicio del año se encuentra en mano de un partido de izquierdas, 0 en otro caso |
| Crisis | Variable dicotómica que toma el valor 1 para los años de crisis (2009 a 2013, ambos inclusive) y 0 en caso contrario. |
| Ley de Dependencia | Variable dicotómica que toma el valor 1 si está en vigor la Ley 39/2006 y 0 en caso contrario. |

estadística ha sido obtenida a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el INE.

Cómo esté distribuida la población a lo largo del territorio y la extensión de este pueden ser relevantes a la hora de determinar el gasto que se debe acometer. Parece claro que si la población se encuentra muy concentrada pueden existir economías de escala en la provisión de determinados servicios públicos, de la misma forma que si está muy dispersa es posible incurrir en costes adicionales para prestar el mismo servicio. Con la finalidad de intentar aproximar esta realidad se ha calculado la densidad de población existente en cada una de las CC.AA. a partir de sus datos oficiales de superficie y los de población en cada uno de los años contemplados.

Otro factor que puede influir en el gasto per cápita que se dedica a servicios sociales es la propia renta per cápita del territorio. En principio, parece razonable asumir que cuanto mayor sea la renta que disfrutan los habitantes de un territorio, mayor cantidad de recursos en términos per cápita se podrán destinar a este tipo de aspectos en su presupuesto. La información sobre PIB de cada CC.AA ha sido tomada de la Contabilidad Regional de España, y para el cómputo per cápita se ha combinado con la disponible en Cifras de Población. En ambos casos, estadísticas elaboradas por el INE. En el modelo, se introduce la variable en términos logarítmicos. De esta forma, el coeficiente que se estime se podrá interpretar a modo de elasticidad, esto es, el incremento porcentual que sufrirá el gasto per cápita ante un incremento de un 1% en la renta per cápita.

Si el nivel de renta puede influir positivamente en la disponibilidad de recursos presupuestarios y, por consiguiente, en los niveles de gasto, el grado de desequilibrio acumulado en las cuentas públicas por parte del gobierno regional puede condicionar negativamente los recursos destinados a las políticas sociales. Por esta razón se introduce una variable que recoge el volumen de endeudamiento público relativizado por el PIB regional. La información relativa el nivel

de deuda pública viva de carácter autonómico se ha obtenido del Boletín Estadístico del Banco de España.

El funcionamiento del mercado de trabajo en cada momento del tiempo puede condicionar el gasto en servicios sociales. Por ello, se han incluido las dos variables básicas para caracterizar su funcionamiento. De un lado, la tasa de actividad, esto es, el porcentaje de población en edad de trabajar que participa en dicho mercado; y de otro lado la tasa de paro, es decir, el porcentaje que supone la población parada sobre el total de población que participa en el mercado. Ambos indicadores se han obtenido de la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el INE.

También puede afectar al nivel de gasto en servicios sociales la orientación ideológica del gobierno autonómico. Para recoger este hecho, se ha construido una variable dicotómica que toma el valor 1 cuando a fecha 1 de enero de ese año el gobierno se encuentra en manos de un partido de izquierdas (Izquierda Unida, PSOE, Podemos, BNGa o ERC), en caso contrario la variable toma el valor nulo.

Por lo que atañe a la posible influencia del ciclo económico, parece razonable asumir que la llegada de la crisis económica a partir del año 2008 tuvo consecuencias relevantes sobre los niveles de gasto público. Para intentar testar este efecto se ha incluido una variable ficticia que toma el valor 1 para los años de crisis, 2009 a 2013 ambos inclusive, y 0 para el resto de anualidades consideradas.

Finalmente, y con el objetivo de capturar la incidencia de la puesta en funcionamiento de la Ley 39/2006 se ha incluido una variable ficticia que toma el valor 0 de forma previa a la aprobación de dicha ley, y el valor 1 en las anualidades en las que se encuentra en funcionamiento.

8.4.2. RESULTADOS

La primera de las estimaciones que se ha realizado pretende explicar el compor-

tamiento del gasto per cápita, en sus diferentes versiones, esto es, gasto en servicios sociales total, en operaciones corrientes y en transferencias corrientes, así como el total de gasto autonómico no financiero, a partir de sus determinantes, asumiendo efectos fijos. Los resultados de estas estimaciones quedan recogidos en la tabla 8.14.

Como se puede observar, con independencia del agregado de gasto per cápita que se considere, parece claro que la implantación de la Ley 39/2006 ha tenido efectos sobre los niveles de gasto en el conjunto de las CC.AA españolas. Este efecto parece ser de mayor magnitud en la política de servicios sociales que en el conjunto del gasto autonómico, como cabía prever, de igual modo que se observa un efecto más intenso de la variable representativa de la Ley de dependencia en el gasto realizado en el capítulo de transferencias corrientes, dentro de la política de servicios sociales.

En cualquier caso, y como se señalaba más arriba, resulta preciso testar si la modelización que mejor se adapta a nuestra realidad es la que supone efectos fijos o

la que asume efectos aleatorios. Con esta finalidad se han estimado estos mismos modelos con efectos aleatorios (tabla 8.15) y, posteriormente se ha realizado un test de Hausman. En todos los casos, el test de Hausman lleva a escoger el modelo de efectos fijos como el preferido.

Una vez seleccionado el modelo de efectos fijos, se ha llevado a cabo un test propuesto por Wooldridge (2002) para descartar la presencia de autocorrelación. En dicho test, la hipótesis nula es la ausencia de autocorrelación de primer orden. De modo análogo, se ha testado la presencia de heterocedasticidad en la forma sugerida por Greene (2000) siendo la hipótesis nula el comportamiento homocedástico. Asimismo, se han realizado test para comprobar la presencia de correlación contemporánea. En concreto, se ha llevado a cabo el procedimiento siguiendo la recomendación de Frees (1995), siendo la hipótesis nula la de ausencia de correlación contemporánea. Los resultados de los test quedan recogidos en la tabla 8.16.

TABLA 8.14.
RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DE DATOS DE PANEL CON EFECTOS FIJOS (1) (2)

| | G_{ss} | G_{corr} | G_{tc} | G_{tot} |
|--------------------|-------------|-------------|-----------|------------|
| Jóvenes | 0.0395 | 0.0204 | 0.0312 | 0.0194 |
| Tercera Edad | 0.0768* | 0.0482 | -0.0367 | 0.0644*** |
| Cuarta Edad | 0.6880 | 0.9994* | 3.0537** | -0.8500*** |
| Extranjeros | 0.0451*** | 0.0416*** | 0.0532 | 0.0215*** |
| Tasa de Pobreza | -0.0008 | -0.0010 | 0.0091 | 0.0028 |
| Densidad | -0.0041** | -0.0040** | -0.0002 | -0.0017* |
| Renta | 1.7181*** | 1.5104*** | 13.883 | 1.0818*** |
| Deuda sobre PIB | 0.0042 | 0.0064** | -0.0050 | 0.0008 |
| Tasa de Actividad | 0.0050 | 0.0059 | 0.0159 | 0.0061 |
| Tasa de Paro | -0.0056 | -0.0031 | -0.0054 | -0.0034 |
| Izquierda | 0.0547* | 0.0667** | -0.0410 | 0.0060 |
| Ley de Dependencia | 0.1508*** | 0.1667*** | 0.2539** | 0.0753*** |
| Crisis | 0.1660*** | 0.1589*** | 0.2302*** | 0.0523*** |
| Constante | -14.7577*** | -12.0325*** | -127.880 | -4.2052* |

(1) Variables dependientes expresadas en logaritmos del gasto per cápita: G_{ss} =gasto total en servicios sociales. G_{corr} =Gasto corriente en servicios sociales. G_{tc} =Gasto en transferencias corrientes en servicios sociales. G_{tot} =Gasto total no financiero. Periodo de análisis 2005-2015.

(2) *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

TABLA 8.15.
RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DE DATOS DE PANEL
CON EFECTOS ALEATORIOS (1) (2)

| | G_{ss} | G_{corr} | G_{tc} | G_{tot} |
|--------------------|-----------|------------|------------|------------|
| Jóvenes | 0.0311 | 0.0143 | -0.0182 | 0.0084 |
| Tercera Edad | -0.0124 | -0.0362 | -0.2105*** | 0.0283* |
| Cuarta Edad | 1.5828*** | 1.8297*** | 2.6403*** | -0.5997** |
| Extranjeros | 0.0084 | 0.0047 | -0.0685*** | 0.0007 |
| Tasa de Pobreza | 0.0035 | 0.0023 | 0.0109 | 0.0048*** |
| Densidad | -0.0011** | -0.0010** | -0.0015*** | -0.0011*** |
| Renta | 1.3609*** | 1.2625*** | 2.0995*** | 1.0397*** |
| Deuda sobre PIB | -0.0001 | 0.0026 | -0.0003 | -0.0010 |
| Tasa de Actividad | -0.0111 | -0.0090 | -0.0259 | -0.0030 |
| Tasa de Paro | -0.0037 | -0.0007 | 0.0079 | -0.0016 |
| Izquierda | 0.0666** | 0.0786** | 0.0007 | 0.0130 |
| Ley de Dependencia | 0.2137*** | 0.2218*** | 0.4502*** | 0.1097*** |
| Crisis | 0.1555*** | 0.1510*** | 0.2599*** | 0.0529*** |
| Constante | -9.1450** | -7.6833** | -11.9751** | -24.344 |

(1) Variables dependientes expresadas en logaritmos del gasto per cápita: G_{ss} =gasto total en servicios sociales. G_{corr} =Gasto corriente en servicios sociales. G_{tc} =Gasto en transferencias corrientes en servicios sociales. G_{tot} =Gasto total no financiero. Periodo de análisis 2005-2015.

(2) *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

TABLA 8.16.
RESULTADOS DE LOS TESTS DE AUTOCORRELACIÓN, HETEROCEDASTICIDAD
Y CORRELACIÓN CONTEMPORÁNEA PARA LOS MODELOS DE EFECTOS FIJOS

| | G_{ss} | G_{corr} | G_{tc} | G_{tot} |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Test autocorrelación | 0.00 | 0.00 | 0.35 | 0.26 |
| Test heterocedasticidad | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Test correlación contemporánea | $1.35 > p_{0.01} = 0.46$ | $1.42 > p_{0.01} = 0.46$ | $1.98 > p_{0.01} = 0.46$ | $0.75 > p_{0.01} = 0.46$ |

Se puede observar como para los modelos relativos al gasto per cápita en servicios sociales y el gasto per cápita en servicios sociales de carácter corriente se rechaza la hipótesis nula de ausencia de autocorrelación de primer orden. Por otro lado, todos nuestros modelos estimados presentan problemas de heterocedasticidad, según el test realizado. Finalmente, el test de correlación contemporánea muestra que se debe descartar la hipótesis de ausencia de la misma. Con la finalidad de corregir estos aspectos, se han vuelto a realizar las estimaciones teniendo en consideración

dichos problemas mediante Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles. Los resultados de la estimación quedan recogidos en la tabla 8.17, cuyas columnas muestran, para cada una de las variables dependientes representativas del gasto autonómico, el modelo reducido que resulta de un proceso iterativo de estimación³⁵.

35 Este proceso iterativo consiste en llevar a cabo sucesivas estimaciones, eliminando paulatinamente variables explicativas en función del grado de significatividad estadística de los coeficientes estimados.

TABLA 8.17.
RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DE DATOS DE PANEL MEDIANTE
MÍNIMOS CUADRADOS GENERALIZADOS (1) (2)

| | G_{ss} | G_{corr} | G_{tc} | G_{tot} |
|--------------------|-----------|------------|-------------|------------|
| Jóvenes | 0.0256* | | | |
| Tercera Edad | 0.1175*** | | -0.0525* | |
| Cuarta Edad | | 1.0112*** | 3.0125*** | -0.4393*** |
| Extranjeros | 0.0614*** | 0.0450*** | 0.0582*** | 0.0137*** |
| Tasa de Pobreza | | | | 0.0041*** |
| Densidad | -0.0029** | | | |
| Renta | 1.6398*** | 1.2504*** | 1.4555*** | 1.3005*** |
| Deuda sobre PIB | | 0.0064*** | | |
| Tasa de Actividad | | | | -0.0144*** |
| Tasa de Paro | | | -0.0089* | |
| Izquierda | 0.0571*** | 0.0735*** | | |
| Ley de Dependencia | 0.0996*** | 0.1069*** | 0.2167*** | 0.0629*** |
| Crisis | 0.1386*** | 0.1023*** | 0.2598*** | 0.0471*** |
| Constante | 0.0000 | -9.9397*** | -10.4455*** | -3.8189*** |

(1) Modelo reducido. Variables dependientes expresadas en logaritmos del gasto per cápita: G_{ss} =gasto total en servicios sociales. G_{corr} =Gasto corriente en servicios sociales. G_{tc} =Gasto en transferencias corrientes en servicios sociales. G_{tot} =Gasto total no financiero. Periodo de análisis 2005-2015.

(2) *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Como puede observarse en la tabla, no todas las variables están presentes con coeficientes significativos en los cuatro modelos reducidos. Así, la variable representativa de la población joven únicamente resulta significativa (al 10%) en el modelo cuya variable explicada es el gasto total en servicios sociales. La tasa de pobreza solo resulta significativa en el modelo que explica el gasto autonómico total. La densidad de población se asocia negativamente con el gasto per cápita total en servicios sociales. El nivel relativo de deuda pública solo aparece como factor explicativo en el caso del gasto corriente en servicios sociales. Por último, la tasa de paro únicamente tiene un efecto (negativo) sobre el gasto en transferencias corrientes –lo que puede resultar contraintuitivo– y la tasa de actividad contribuye a explicar, también con signo negativo, el gasto autonómico agregado.

La ratio de población mayor de 65 años (“Tercera edad”) muestra una relación y significativa con el gasto en transferencias corrientes y con el total de gasto corriente en

servicios sociales, si bien en el primer caso el signo de la relación es contrario al esperado. El signo político del gobierno permanece al final de proceso iterativo de estimación en los modelos cuyas variables dependientes son el gasto en servicios sociales total y el gasto corriente en servicios sociales. La variable “Cuarta edad” resulta significativa en tres de los modelos, aunque en el que explica el gasto autonómico total aparece con signo negativo, lo que sugiere que esta variable puede que se asocie con más gasto corriente en servicios sociales (en particular, transferencias, probablemente ligadas a la atención a la dependencia), pero no con más gasto público autonómico, en general.

Solo hay cuatro variables –dejando de lado la constante– que están presentes como factores explicativos del gasto per cápita en sus cuatro especificaciones en el modelo reducido. Una de ellas es la que recoge el porcentaje de población extranjera sobre el total de población de la comunidad y su signo es el esperado: una mayor proporción de población extranjera se asocia con

un incremento en el gasto per cápita. Este incremento se puede cifrar en un 6% en el caso del gasto total en servicios sociales. La segunda variable es la renta, medida a través del PIB por habitante. Su definición, en logaritmos, permite interpretar el coeficiente en términos de elasticidad. Así, la elasticidad-renta del gasto en servicios sociales es de 1,64 (1,30 en el caso del gasto autonómico total). También la variable que recoge el efecto de la crisis económica resulta ser estadísticamente significativa en los cuatro modelos. El signo positivo del coeficiente estimado tiene una interpretación plausible: los efectos de la crisis en términos de pérdidas de empleos y rentas y de aumento de las situaciones de pobreza y exclusión social pueden haber motivado un incremento en las prestaciones integradas en el sistema de servicios sociales.

Por último, el resultado más relevante del análisis econométrico se refiere, obviamente al coeficiente asociado a la variable ficticia "Ley de Dependencia". Como se puede observar en la tabla, el coeficiente de esta variable es significativo, al 99%, y de signo positivo en los cuatro modelos, lo que significa que la entrada en vigor –y el posterior desarrollo– de la Ley 39/2006 se asocia con incrementos en los niveles de gasto autonómico por habitante; siendo este efecto específico de dicha variable, pues se ha controlado por el resto de factores que a priori podrían influir en las cifras de gasto.

Concretamente, la introducción del SAAD se asocia con un incremento cercano al 10% en el nivel de gasto por habitante en servicios sociales. Este efecto supera ligeramente el 10% si se considera únicamente el gasto corriente en dicha materia y asciende hasta casi el 22% cuando la variable que se explica es el gasto en transferencias corrientes de carácter social. El impacto de la Ley de Dependencia sobre el presupuesto total de las CC.AA., representado en la variable de gasto total no financiero, siendo positivo, se limita a un incremento inducido del 6%, lo que confirma el impacto diferencial del SAAD sobre los programas de gasto en servicios sociales.

En resumen, el análisis econométrico mediante datos de panel permite concluir que la aprobación y puesta en marcha de la Ley 39/2006 ha tenido efectos estadísticamente significativos sobre el gasto per cápita en servicios sociales con independencia de la forma en la que se defina este agregado, siendo estos efectos independientes de los derivados de otras variables demográficas o económicas que también parecen explicar una parte de la variación observada en los niveles de gasto por habitante.

8.4.3. ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LA REGIÓN DE MURCIA

Desgraciadamente, la información disponible no permite, como se ha señalado más arriba, formular conclusiones referidas en exclusiva a una comunidad autónoma en particular, por lo que no es posible aportar evidencia de carácter estadístico acerca del impacto que la Ley de dependencia ha supuesto en el gasto en servicios sociales en la Región de Murcia.

No obstante, el análisis descriptivo llevado a cabo en apartados anteriores de este capítulo sugiere que la implantación del SAAD se asoció a un incremento notable de los créditos presupuestarios destinados a la política de servicios sociales en la Región. Si bien es cierto que los ajustes presupuestarios inducidos por la crisis fiscal invirtieron esta tendencia a partir de 2011, no lo es menos que el peso de los gastos en la política de servicios sociales y promoción social es en la actualidad superior al que dichos gastos tenían en el periodo previo a la aprobación de la Ley 39/2006. Asumiendo este indicador como variable de interés, y teniendo en cuenta que la participación relativa de los servicios sociales en el gasto autonómico era del 5,5% en 2007 y del 6,5% en 2015 se podría cifrar el efecto "desplazamiento" que el SAAD ha tenido sobre el gasto en servicios sociales a medio plazo en, aproximadamente, un punto porcentual del gasto total no finan-

ciero de la administración autonómica. Este impacto podría ser, de hecho, algo mayor, si se toma en consideración los datos referidos a 2016 y 2017, que cifran el peso relativo de los servicios sociales en el total del gasto de la C.A.R.M. en porcentajes superiores al 7,5% (con todas las cautelas que supone extraer conclusiones a partir de presupuestos iniciales).

Dicho de otro modo, siquiera de modo indiciario, podría afirmarse que una parte del impulso experimentado por el gasto en servicios sociales como consecuencia del desarrollo del SAAD parece haberse consolidado en la estructura por funciones del gasto autonómico en la Región, pese a los recortes sufridos por el propio SAAD y por el sistema de servicios sociales en general. Esto permitiría concluir que la Ley de dependencia no generó meramente un “efecto sustitución” en el presupuesto destinado a servicios sociales, sino que tuvo un efecto positivo permanente –si bien no es posible concluir de qué magnitud– en los niveles de gasto en servicios sociales de la CARM. La evidencia –esta sí, basada en contrastes econométricos robustos– que se ha obtenido para el conjunto de comunidades autónomas otorga ciertas dosis de plausibilidad a dicha hipótesis.

8.5.

VALORACIÓN GENERAL

Evaluar el impacto de las políticas públicas en periodos en los que tienen lugar cambios en el ciclo económico no es tarea sencilla. Justamente es esta la circunstancia que se encuentra al tratar de abordar la evaluación del impacto que supuso la en-

trada en vigor de la Ley de Dependencia y el consiguiente desarrollo del SAAD, sobre el sistema de servicios sociales de la Región de Murcia.

La Ley 39/2006 se gestó en un contexto de bonanza económica y su objetivo declarado era ordenar y potenciar la red de servicios sociales preexistente, reconociendo el derecho a la cobertura de las necesidades asociadas a las situaciones de dependencia, tanto las asociadas a la vejez, como las derivadas de cualquier tipo de discapacidad. Un derecho este que se venía a sumar a los ya reconocidos con carácter cuasi-universal en materias como la educación, la asistencia sanitaria y el mantenimiento de la renta tras la jubilación (pensiones). No en vano el SAAD se dio en llamar el “cuarto pilar del estado del bienestar”, si bien algunos han reclamado esta consideración para los servicios sociales en su conjunto.

La irrupción de la crisis económica en 2008 y, sobre todo, su devastador impacto pocos años después sobre los presupuestos públicos, frustró en gran medida las expectativas que la Ley de Dependencia había generado, dando lugar a que el gasto agregado en servicios sociales –en Murcia y en el conjunto de las CC.AA.– fuese en todos los años del quinquenio 2012-2016 inferior, en valores nominales, al registrado en cada uno de los que componen el trienio 2009-2011. Así, un mero ejercicio de estática comparativa llevaría a concluir que la implantación del SAAD apenas tuvo impacto en los servicios sociales de la Región, por cuanto entre 2006 –fecha de entrada en vigor de la Ley de Dependencia– y 2015 –último ejercicio presupuestario liquidado– el gasto autonómico en esta materia apenas creció anualmente un 3,8% en términos nominales; un 2,2% de incremento anual una vez descontada la variación de los precios.

Sin embargo, este análisis es excesivamente simple y la conclusión que de él se desprende puede que sea equivocada. En primer lugar, hay algunos indicios que sugieren que, a partir de 2006, tiene lugar un crecimiento diferencial de los créditos asig-

nados a los programas de gasto en servicios sociales, en comparación con otras partidas de gasto autonómico. El más evidente es el hecho de que los servicios sociales han ganado cuota en la estructura funcional del gasto de las CC.AA., en general, y de la CARM en particular. Dicha expansión puede cifrarse en algo más de un punto porcentual que, en términos relativos, no resulta desdeñable. En el caso concreto de la Región de Murcia, las obligaciones reconocidas en la política de gasto “Servicios sociales y promoción social” han pasado de representar un 5,4% del total de gasto no financiero de la CARM a suponer un 6,5%; esto es, un incremento relativo de más del 20%. En el conjunto de comunidades el aumento en términos relativos se cifra en un 24% (del 5,3% al 6,6%).

No obstante, afirmar a partir de este hecho indiciario que la implantación del SAAD se ha traducido en una expansión de los sistemas públicos de servicios sociales y, consiguientemente, en un incremento significativo del gasto público destinado a tal fin, no pasaría de ser un enunciado especulativo. De ahí la importancia de testar con métodos de análisis rigurosos el alcance que la aprobación y desarrollo de la Ley de Dependencia ha tenido sobre los presupuestos públicos en servicios sociales, algo que requiere del uso de herramientas econométricas.

Los resultados del ejercicio que se lleva a cabo en este capítulo sí permiten concluir que, más allá de los efectos del ciclo económico y de la incidencia de factores demográficos y de otro tipo tenidos en cuenta en la especificación de los modelos, la aprobación de la Ley de Dependencia y la posterior puesta en funcionamiento del SAAD han tenido un efecto estadísticamente significativo en el gasto autonómico y, muy especialmente en el gasto en servicios sociales de las administraciones regionales. Concretamente, la implantación del SAAD se ha traducido en un incremento del gasto per cápita en servicios sociales próximo al 10%. Este efecto supera ligeramente el 10% cuando la variable explicada se circunscribe al gasto corriente en servicios

sociales por habitante. De mayor magnitud aún es el efecto de la Ley de Dependencia sobre los gastos del capítulo 4 (Transferencias corrientes) en la citada política de “Servicios sociales y promoción social”. Según los resultados de la estimación, la entrada en vigor de la Ley de Dependencia se asocia con un incremento en el gasto per cápita en transferencias corrientes vinculadas a la política de servicios sociales superior al 21,5%.

Las cifras anteriores confirman, pues, a nivel agregado –esto es, para el conjunto de comunidades autónomas españolas– el impacto positivo de la Ley de Dependencia sobre el sistema de servicios sociales y sobre el gasto público asociado a este. Esta evidencia refutaría la hipótesis de que el SAAD ha originado meramente un “efecto sustitución” en el gasto autonómico en servicios sociales. La información disponible impide llevar a cabo un análisis similar circunscrito al caso de la CARM, por lo que no cabe particularizar las conclusiones en esta o en ninguna otra comunidad autónoma. No obstante, en la medida en que las pautas evolutivas observadas en el análisis descriptivo son comunes a casi todas las administraciones autonómicas, y a la vista de estos otros indicios anteriormente señalados, no resulta descabellado considerar como plausible la hipótesis de que la Ley de Dependencia, también en la Región, ha tenido un impacto positivo en el sistema regional de servicios sociales, al menos si dicho impacto se cuantifica en términos del volumen de gasto destinado a su cobertura.

El coste del SAAD estimado en este capítulo, sitúa a la Región de Murcia en un puesto intermedio en términos relativos, con una participación del 3,2% en el coste de la atención a la dependencia para el conjunto de las CC.AA. que comparten un régimen de financiación común. Esa magnitud se ha consolidado, fruto de un crecimiento acumulado del gasto en ese apartado del 58% desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia en enero de 2007. Se verifica así la apreciable dimensión adquirida por el SAAD en la Región de

Murcia, respaldando la conclusión anterior del impacto positivo que el despliegue de la Ley de Dependencia ha podido tener en su sistema de servicios sociales.

Desde el punto de vista de la financiación del SAAD en la Región de Murcia, su consolidación y crecimiento no habría sido posible sin los fondos adicionales recibidos de la Administración General del Estado, canalizados a través de las liquidaciones del sistema de financiación autonómico, así como al paulatino avance de los ingresos derivados de las aportaciones de los beneficiarios de las prestaciones. Estos aportes han complementado los recursos propios de la CARM, propiciando el presumible impacto positivo sobre el gasto en servicios sociales antes apuntado. De hecho, los recursos adicionales transferidos por el gobierno central, en proporción al tamaño de la población potencialmente dependiente y del número de beneficiarios que reciben prestaciones del SAAD, han venido a compensar con creces la suspensión del nivel de protección acordado que se produjo en el año 2012 y se prorrogó sucesivamente.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL) (2009): "La participación de la Administración General del Estado en el Sistema de Autonomía Personal y atención a la Dependencia. E13/2008", Madrid: Ministerio de la Presidencia. AEVAL.
- ASOCIACIÓN DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2018a): "Índice DEC 2017. Índice de desarrollo de los servicios sociales".
- ASOCIACIÓN DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2018b): "Valoración del desarrollo de los servicios sociales por las Comunidades Autónomas. Índice DEC 2017".
- ASOCIACIÓN DE DIRECTORES Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (varios años): "Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía y Atención a las Personas en Situación de Dependencia"
- BEITIA, R. (2015): "La sostenibilidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia durante el trienio 2012-2014: el equilibrio entre costes y financiación". Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, *Revista de servicios sociales*, 60.
- BEITIA, R. Y PARDAVILA, B. (2016): "La Ley de dependencia: costes reales y financiación total durante el periodo 2012-2015". *Revista Española de Discapacidad*, vol. 4, nº 2, págs. 189-204.
- CERVERA M., HERCÉ J.A., LÓPEZ G., RODRÍGUEZ G. Y SOSVILLA S. (2009): "Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia, septiembre de 2009".
- DEL POZO-RUBIO, R.; PARDO-GARCÍA, I. Y ESCRIBANO-SOTOS, F. (2017): "El copago de dependencia en España a partir de la reforma estructural de 2012". *Gaceta Sanitaria*, vol 31, nº 1, págs. 23-29.
- FREES, E.W. (1995): "Assessing cross-sectional correlations in panel data". *Journal of Econometrics* 69, 393-414.
- GÓMEZ, M.; HERNÁNDEZ, J.; MARTÍN, E.M. Y SOSVILLA-RIVERO, S. (2012): "La atención a la dependencia: Estimaciones del gasto presupuestario y de sus efectos macroeconómicos". *Presupuesto y Gasto Público* 66/2012, págs. 127-148.
- GREENE, W. (2000): "Econometric Analysis". *Upper Saddle River*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia, 6 de octubre de 2017.

JIMÉNEZ-MARTÍN, S. Y VIOLA, A.A. (2017): "Observatorio de dependencia. Octubre 2017". *Estudios sobre la Economía Española – 2017/22*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

JIMÉNEZ-MARTÍN, S.; VILAPLANA, C. Y VIOLA, A.A. (2016); "Observatorio de dependencia. Febrero 2016". *Estudios sobre la Economía Española – 2016/05*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011): Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción para la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de Dependencia, 4 de noviembre de 2011.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2013): Informe nº. 977 de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2014): Informe nº. 1.035 de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

WOOLDRIDGE, J.M. (2002): "Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data". Cambridge, Massachusetts: MIT Press

Ministerio de Hacienda y Función Pública – Central Económico-Financiera: Presupuestos de las CC.AA. y Liquidaciones presupuestarias de las CC.AA.

Ministerio de Hacienda y Función Pública: Informe sobre la financiación provisional y definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación.

Portal de la Dependencia – Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD): Estadísticas

Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales (Seiss). IMSERSO.

LEGISLACIÓN CITADA QUE NO SE INCLUYE EN EL ANEXO NORMATIVO

Decreto n.º 74/2017, de 17 de mayo, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de estas comunidades

Resolución de 23 de mayo de 2007, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Resolución de 8 de agosto de 2008, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el

FUENTES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales – Observatorio de la dependencia.

Leyes de presupuestos de la CARM, varios años

Acuerdo de Consejo de Ministros, en su reunión del día 1 de agosto de 2008, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2008 del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Resolución de 25 de marzo de 2009, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Resolución de 21 de mayo de 2009, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de mayo de 2009, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2009 del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Resolución de 15 de julio de 2010, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de julio de 2010, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de

Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Resolución de 10 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2010.

Resolución de 15 de junio de 2011, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo por el que se actualizan las variables previstas en el Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado, y se aprueba el reparto de créditos de la Administración General del Estado, para la financiación durante el ejercicio 2011 del nivel acordado previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia.

Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Sentencias del Tribunal Constitucional

ANEXO

COMPENDIO DEL MARCO NORMATIVO REGULADOR DEL SAAD EN ESPAÑA Y LA REGIÓN DE MURCIA

TABLA 1
MODIFICACIONES DE LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA (LAPAD)

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|---------|--|---|--|
| General | Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia | RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público | Plazo máx. de 6 meses resolución reconocimiento prestación (disposición final 1.2) Sólo se devenga el derecho desde la resolución o bien transcurridos los 6 meses desde solicitud (disposición final 1.3) |
| | | RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público | Suspensión del año 2012 en el calendario de aplicación de la LAPAD, postergando hasta enero de 2013 la efectividad del derecho a los dependientes Grado I, nivel I (disposición final 1.1) |
| | | Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 | Suspensión del año 2013, postergando hasta enero de 2014 la efectividad del derecho a los dependientes Grado I, nivel I (disposición final 1.1) Suspensión durante 2012 del Nivel Acordado de financiación entre AGE y CC.AA. (arts. 7.2, 8.2.a), 10, 32.3, párrafo primero y disposición transitoria 1) |
| | | Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad | Clasificación de la dependencia sólo por grados (supresión del art. 26.2 donde se establecía la división por niveles y de un gran número de otros artículos, por concordancia) Integración de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y el CT en un único órgano denominado CT de Servicios Sociales y del SAAD (art. 8) Ampliación de la prestación económica de asistencia personal a todos los grados (art. 19) Servicios de atención personal y de atención a las necesidades domésticas sólo pueden prestarse conjuntamente (art. 23) Nueva Sección 4, art. 25. bis, estableciendo el régimen general de incompatibilidad de las prestaciones Suspensión del año 2014, postergando hasta julio de 2015 la efectividad del derecho a todos los dependientes Grado I (disposición final 1.1) Determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar corresponderá a la administración competente (art. 29.1) |

TABLA 1 (Continuación)
MODIFICACIONES DE LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA (LAPAD)

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|---------|--|--|--|
| General | Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia | Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 | Suspensión durante 2013 del Nivel Acordado de financiación entre AGE y CC.AA. (arts. 7.2, 8.2.a), 10, 32.3, párrafo primero y disposición transitoria 1) Los servicios de atención personal y de atención a las necesidades domésticas podrán prestarse separadamente, cuando así lo disponga el PIA (nuevo párrafo en art. 23) |
| | | Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 | Suspensión durante 2014 del Nivel Acordado de financiación entre AGE y CC.AA. (arts. 7.2, 8.2.a), 10, 32.3 y disposición transitoria 1) |
| | | Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 | Suspensión durante 2015 del Nivel Acordado de financiación entre AGE y CC.AA. (arts. 7.2, 8.2.a), 10, 32.3, párrafo primero y disposición transitoria 1) |
| | | Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia | Inembargabilidad de las prestaciones económicas (nuevo apartado 8 del artículo 14) |
| | | Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 | Suspensión durante 2016 del Nivel Acordado de financiación entre AGE y CC.AA. (arts. 7.2, 8.2.a), 10 y 32.3, párrafo primero) |
| | | Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 | Suspensión durante 2017 del Nivel Acordado de financiación entre AGE y CC.AA. (arts. 7.2, 8.2.a), 10 y 32.3, párrafo primero) |

TABLA 2
NORMAS DE DESARROLLO ESTATALES DE LA LAPAD

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|---|---|---|--|
| Valoración de la situación de dependencia | RD 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de 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 (Deroga el anexo 2 del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía) * | RD 1197/2007, de 14 de septiembre, por el que se modifica el RD 504/2007, de 20 de abril, en materia de reconocimiento de descanso de maternidad en los supuestos de discapacidad del hijo y de reconocimiento de la necesidad de asistencia de tercera persona en las prestaciones no contributivas (corrección de errores BOE nº. 238, de 4 de octubre de 2007) | Suspensión de la derogación del anexo 2 del RD 1971/1999 hasta la fecha en que se procediera a la revisión del BVSD |
| | | RD 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la LAPAD, que deroga el RD 504/2007 con efectos de 18 de febrero de 2012 | Aprobación del BVSD adoptado por el CT en su Acuerdo del 1 de junio de 2010, derogándose definitivamente el anexo 2 del RD 1971/1999 |
| | | RD 1364/2012, de 27 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, y por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre | Modificación del art. 2 del RD 1971/1999 de modo que la determinación de la necesidad del concurso de tercera persona se realizará mediante la aplicación del baremo establecido conforme al art. 27.2 de la LAPAD |

TABLA 2 (continuación)
NORMAS DE DESARROLLO ESTATALES DE LA LAPAD

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|---|---|--|---|
| | | | Adición de apartado 4 al art. 8 del RD 1971/1999 estableciendo que la aplicación del BVSD se llevará a cabo por los órganos técnicos que determinen las CC.AA. y la AGE |
| Intensidad de protección de los servicios y cuantía de las prestaciones económicas | RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LAPAD * *: Establece únicamente la intensidad protectora del servicio de ayuda a domicilio y las cuantías máximas de las prestaciones económicas para 2007 | Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público | Aplazamiento y periodificación del abono de las cuantías de las prestaciones en un plazo máximo de 5 años desde la fecha de resolución, si así se acuerda por las CC.AA. (disposición adicional 6ª) |
| Intensidad de protección de los servicios y cuantía de las prestaciones económicas | RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LAPAD | Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia | Modificación del RD 727/2007 incorporando los criterios sobre las intensidades de protección de los servicios, los importes de las prestaciones económicas para 2011 y los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que puedan reconocerse a las personas en situación de dependencia en Grado I (dependencia moderada) Establecimiento de los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (art. 12) |
| | | Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LAPAD y se establecen las prestaciones económicas de la LAPAD para el ejercicio 2011. | Modificación del art. 13.1 del RD 727/2007 sustituyendo el IPC por el IPREM como índice de actualización del importe de las prestaciones económicas Actualización de las cuantías máximas de las prestaciones económicas por grado y nivel para 2011 |
| | | Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad | Cesación de efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar para aquellas personas que a fecha de entrada en vigor del RD-ley no hayan comenzado a percibir las y suspensión de dichas prestaciones por un plazo máximo de 2 años (disposición adicional 7ª) Disminución de un 15% de las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar para los beneficiarios con grado y nivel de dependencia reconocido y nuevas cuantías máximas más reducidas para quienes no lo tuvieran reconocido a fecha de entrada en vigor del RD-ley (disposición transitoria 10.2) |
| | | | |

TABLA 2 (continuación)
NORMAS DE DESARROLLO ESTATALES DE LA LAPAD

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|---|---|--|---|
| Intensidad de protección de los servicios y cuantía de las prestaciones económicas | | Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad | Establecimiento de las intensidades de protección de los servicios del catálogo de la LAPAD para cada uno de los grados (disposición transitoria 12ª) |
| | | Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad | Ampliación del plazo máximo para aplazar y periodificar el abono de las cuantías de las prestaciones económicas, pasando de 5 a 8 años (disposición adicional 6ª) |
| | | Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 | Modificación de la disposición transitoria 12ª del RD-ley 20/2012 ciñendo las intensidades de protección relacionadas al servicio de ayuda a domicilio, reduciendo el número de horas mensuales de servicios asistenciales por grado de dependencia |
| | RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LAPAD | | Unificación de todas las normas relativas a prestaciones y servicios dictadas en desarrollo de la LAPAD - RD 727/2007, RD 175/2011, RD 570/2011, RD-ley 20/2012, Ley 17/2012- ampliando su alcance y contenidos (se indican a continuación las novedades más importantes) |
| | | | Regulación de la información que debe incluir el modelo de solicitud de inicio del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia (art. 3) |
| | | RD 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD, establecidas en la LAPAD, que deroga el RD 727/2007 con efectos desde el 1 de enero de 2014 | Exigencia, como requisito de acceso a la prestación económica para cuidados informales, de que los cuidadores no profesionales convivan en el mismo domicilio que la persona dependiente grado III o II, estén siendo atendidos por ellos y lo hayan hecho durante el año previo a la fecha de presentación de la solicitud (art. 12) Determinación de que las personas solicitantes que fallecieran transcurridos 6 meses desde la presentación de su solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la prestación, no tendrán la condición de beneficiarios y no generarán ningún derecho (art. 15) Aplicación de las cuantías máximas de las prestaciones económicas correspondientes a los grados III, II y I de dependencia, previstas en la disposición transitoria 10.2 del RD-ley 20/2012 a todos los beneficiarios con independencia de la fecha de reconocimiento (disposición adicional 2ª) |

TABLA 2 (continuación)
NORMAS DE DESARROLLO ESTATALES DE LA LAPAD

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|--|---|--|---|
| Intensidad de protección de los servicios y cuantía de las prestaciones económicas | RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LAPAD | RD 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD, establecidas en la LAPAD, que deroga el RD 727/2007 con efectos desde el 1 de enero de 2014 | Modificación del RD 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el Registro de Prestaciones Sociales Públicas, incorporando al ámbito de aplicación del Registro las prestaciones económicas del SAAD (art. 3.o)) |
| | | RD 291/2015, de 17 de abril, por el que se modifica el RD 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD establecidas en la LAPAD | Extensión de los servicios de promoción de la autonomía personal previstos en el RD 1051/2013 para los dependientes Grado I al restos de dependientes (art. 6.4) |
| Seguridad Social de los cuidadores no profesionales | Real Decreto 615 /2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia | Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre, por la que se modifica la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social | Regulación del convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia (art. 28 de la Orden TAS/2865/2003) |
| | | Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia | Establece quienes tienen la consideración de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia y determina la base mensual de cotización de los dependientes Grado I (art. 1) |
| | | Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad | Extinción de los convenios especiales (obligatorios y a cargo de la AGE) el día 31 de agosto de 2012. A partir del 1 de enero de 2013 el convenio especial es a cargo exclusivamente del cuidador no profesional (disposición adicional 8ª) |
| | | Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social | Derogación de la disposición adicional 8ª del RD-ley 20/2012 por incorporación al RD Legislativo 8/2015 (disposición adicional 14ª) |
| Nivel mínimo de protección | Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del SAAD 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 SAAD garantizado por la Administración General del Estado | Determinación del momento y forma de libramiento del nivel mínimo de protección (mensualmente por doceavas partes según el número de beneficiarios con derecho a prestación, teniendo en cuenta su grado y nivel y fecha de efectividad de su reconocimiento) (arts. 3.5 y 4) |
| | | RD-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad | Reducción en aproximadamente un 13% los niveles mínimos de protección de los beneficiarios con resolución de grado y nivel de dependencia a la entrada en vigor del RD-ley (disposición transitoria 11ª) |

TABLA 2 (continuación)
NORMAS DE DESARROLLO ESTATALES DE LA LAPAD

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|--|---|---|--|
| Nivel mínimo de protección | Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del SAAD garantizado por la Administración General del Estado | RD-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad | Fijación de mínimos inferiores para los beneficiarios sin resolución a la entrada en vigor del RD-ley en porcentaje variable según el grado (del 20% al 37% menos) |
| | | Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la LAPAD, que deroga el RD 614/2007 con efectos desde el 1 de enero de 2014 | Nueva regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, estableciendo la obligatoriedad de que las CC.AA. expidan certificación mensual acreditando la efectividad del derecho de los beneficiarios como requisito para que la AGE liquide las cantidades del nivel mínimo de protección (art. 3) |
| | | | Obligatoriedad de expedir anualmente certificación acreditativa de su aportación a la financiación del SAAD, incluida la aportación recibida de los PGE (art. 6) |
| | | | Establecimiento de nuevos criterios de asignación del nivel mínimo de protección, cuya magnitud pasa a depender no sólo del número de beneficiarios y su grado de dependencia, sino también del tipo de prestaciones (ponderándose positivamente la prestación de servicios respecto a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar) (art. 4) |
| | | Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del SAAD | Actualización de las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por el AGE fijadas en la disposición transitoria 11ª del RD-ley 20/2012 |
| Financiación de infraestructuras y servicios | Ley 7/2008, de 23 de diciembre, de PGE para 2009 (disposición adicional 61ª por la que se crea un Fondo de apoyo a la promoción y desarrollo de infraestructuras y servicios del SAAD) | Ley 26/2009 y Ley 39/2010, de PGE para 2010 y 2011, respectivamente | Fijan una dotación anual de 17 millones de euros dirigidas a las empresas que prestan los servicios |
| | | Leyes 2/2012, 17/2012, 22/2013, 36/2014, 48/2015 y 3/2017, de PGE para 2012 a 2017 inclusive | Reducen la dotación anual a un importe de 5 millones de euros con el mismo objeto que anteriormente |
| Sistema de información | Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, por la que se establece el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SISAAD) y se crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal. | Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el SISAAD, que deroga la Orden TAS/1459/2007, con efectos desde el 1 de enero de 2014 | Regulación de la información y datos que deben incorporar las CC.AA. al SISAAD a efectos de información y gestión de sistema, así como los obligatorios para la asignación del nivel mínimo por la AGE, junto con los modelos de certificaciones que deben expedirse para acreditar la información suministrada (arts. 5, 6 y Anexos) |

TABLA 3
OTRAS DISPOSICIONES ESTATALES DE INTERÉS

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|---|--|--|--|
| <p>Capacidad económica de los beneficiarios y criterios de participación en el coste de las prestaciones</p> | <p>Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del CT del SAAD, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del SAAD</p> | <p>Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del CT del SAAD para la mejora del SAAD</p> | <p>Determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios del SAAD atendiendo a su renta y patrimonio</p> |
| | | | <p>Fijación de indicadores de referencia para determinar la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, estableciendo que nadie quedará fuera de la cobertura del SAAD por no disponer de recursos económicos, y que la participación en el coste de los servicios no rebasará el 90% del coste de referencia de los servicios</p> |
| <p>Nivel acordado de protección</p> | <p>Resolución de 23 de mayo de 2007, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa (MCI) y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado, previsto en la LAPAD</p> | <p>Resoluciones de 8 de agosto de 2008 y de 21 de mayo de 2009, por las que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueba el MCI y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado, previsto en la LAPAD, para los años 2008 y 2009</p> | <p>Aprobación de los MCI para cada uno de esos años, a partir de los cuales CC.AA. y AGE suscriben los convenios mediante los que se sustancia la aportación de cada una de las administraciones al nivel acordado</p> |
| | | <p>Resolución de 15 de julio de 2010, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de julio de 2010, por el que se aprueba el MCI y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado, previsto en la LAPAD</p> | <p>Aprobación de los criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado durante el periodo 2010-2013</p> |
| | | <p>Resolución de 15 de junio de 2011, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo por el que se actualizan las variables previstas en el MCI y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado, y se aprueba el reparto de créditos de la AGE, para la financiación durante el ejercicio 2011 del nivel acordado previsto LAPAD</p> | <p>Aprobación del MCI para 2011 sobre la base de los criterios de reparto acordados para el periodo 2010-2013</p> |
| | | <p>Leyes de PGE para los años 2012 a 2017</p> | <p>Suspensión durante cada uno de esos años del nivel acordado de protección</p> |

TABLA 4
NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA
REGULANDO EL SAAD

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|--|--|---|--|
| Capacidad económica de los beneficiarios y criterios de participación en el coste de las prestaciones | Decreto nº. 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del SAAD de la Región de Murcia | Corrección del error en el Decreto nº. 126/2010, de 28 de mayo (publicado con el número 11910 en el BORM nº. 149, de 1 de julio de 2010) | Corrige la fórmula de participación de los beneficiarios en la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PECEF) |
| | | Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia | Endurece los criterios para determinar la participación económica de los beneficiarios en el coste de los servicios y prestaciones, contemplando servicios en los que la aportación puede llegar a ser del 100% del precio de referencia del servicio (arts. 10, 11, 12, 13, 15, 16, 19 y disposición adicional primera) |
| | | Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional | Reduce los precios de referencia de los servicios de centros de día y de noche para menores de 65 años (art. 11.2b)) |
| | | Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas | Modifica diferentes artículos del Decreto nº. 126/2010, que atañen a la determinación de la capacidad económica de los beneficiarios (arts. 4.2, 4.4, 5.3., 7, 8.2) y a la compatibilidad con otras prestaciones de análoga naturaleza y finalidad de las citadas en el art. 31 de la LAPAD (arts., 9.4, 9.5), al reconocimiento y ejecución de deudas de los beneficiarios por parte de la administración (art. 10.5), a los precios de referencia de los servicios de centros de día y de noche (art. 12.2) y a la revisión de la participación económica de los beneficiarios (art. 18.2) |
| | | Modifica el Capítulo I, del Título II de la Ley 6/2012, de 29 de junio, cambiando los criterios para determinar la participación económica de los beneficiarios de los servicios de atención residencial (arts. 10.1, 10.4), de ayuda a domicilio (arts. 12.1, 12.4), PECEF (arts. 15.1, 15.3) y prestación económica vinculada al servicio (art. 16) | |
| | | | Incorpora la ampliación y periodificación del abono de las cuantías de las prestaciones económicas en un plazo máximo de 8 años desde la fecha de resolución (disposición adicional 3ª) |

TABLA 4 (continuación)
NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA
REGULANDO EL SAAD

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|---|---|---|---|
| Capacidad económica de los beneficiarios y criterios de participación en el coste de las prestaciones | Decreto nº. 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del SAAD de la Región de Murcia | Decreto-ley 3/2016, de 1 de junio, por el que se modifica el régimen de participación económica de las personas beneficiarias de determinadas prestaciones del SAAD en la CARM | Suprime art. 9.4 del Decreto nº. 126/2010 y añade art. 10.6 al mismo Decreto |
| | | Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CARM para el ejercicio 2018 | Modifica los precios de referencia de los servicios de centros de día y de noche para mayores (art. 11.2a) |
| Intensidad protectora de las prestaciones, condiciones de acceso y régimen de incompatibilidades | Decreto nº. 306/2010, de 3 de diciembre, por el que se establecen la intensidad de protección de los servicios, la cuantía de las prestaciones económicas, las condiciones de acceso y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del SAAD en la CARM | Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia | Endurece el régimen de compatibilidades de los servicios y prestaciones económicas del SAAD en la CARM, suprimiendo compatibilidades que, parcialmente, podían concurrir en la redacción original del Decreto entre varias prestaciones (art. 35) |
| | | | Deroga la disposición transitoria primera |
| | | Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas | Modifica la intensidad protectora de determinados servicios y prestaciones (arts. 6.3, 6.4, 19, 23, 24.2) |
| | | | Endurece las condiciones de acceso a la PECEF (arts 29, 31.1, 31.2) |
| | | | Aplica las nuevas condiciones de acceso a las PECEF a las solicitudes no resueltas a la entrada en vigor del RD-ley 20/2012 (disposición transitoria octava) |
| | | Decreto Ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la PECEF del SAAD así como la intensidad en su prestación y se regula la acreditación de las Comunidades Hereditarias para reclamar los atrasos devengados y no percibidos por las personas dependientes fallecidas | Deroga la disposición transitoria octava de la Ley 6/2013, permitiendo que las solicitudes para acceder a PECEF no resueltas a la entrada en vigor del RD 20/2012 lo sean según la normativa vigente en ese momento |
| | Deroga la disposición adicional tercera de la Ley 6/2013, estableciendo que cuantías de PECEF adeudadas de hasta 1.500 euros se abonarán en un solo pago | | |
| | Modifica el art. 23 del Decreto Ley | | |

TABLA 4 (continuación)
NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA REGULANDO EL SAAD

| Materia | Normativa inicial | Modificaciones/desarrollos | Objeto de los cambios |
|--|---|---|---|
| Reconocimiento de la dependencia y del derecho a prestación | Decreto n.º 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones | Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia | Fijación del plazo máximo de 6 meses para resolver y notificar la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD (disposición transitoria segunda) |
| | | Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas | Modifica la redacción de varios artículos concernientes al reconocimiento y revisión del derecho a prestación (arts. 19.1, 20.1) |
| | | Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública | Deroga el art. 17.2 |
| | | Decreto Ley 3/2015, de 7 de octubre, por el que se modifican los requisitos de acceso a la PECEF del SAAD así como la intensidad en su prestación y se regula la acreditación de las Comunidades Hereditarias para reclamar los atrasos devengados y no percibidos por las personas dependientes fallecidas | Modifica ciertos aspectos relativos a la efectividad de los derechos, su revisión y extinción (arts. 17, 20) |
| | | | Flexibiliza el art. 19.3 del Decreto, permitiendo que los herederos de un solicitante fallecido sin que se hubiera producido el reconocimiento de su derecho a prestación, puedan solicitar el abono de las prestaciones económicas devengadas y no percibidas, hasta la fecha de entrada en vigor del RD-ley 20/2012 |

