



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1639/2023 y 1650/2023

**Asunto: Servicio de asistencia personal / Programa "A gusto en casa" /
Disconformidad con incremento de la aportación económica del usuario**

Trámite: Resolución

Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con los expedientes tramitados en esta Institución con los números arriba indicados.

La Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, establece el marco jurídico de actuación de los poderes públicos de esta Comunidad en orden a prestar atención integral y continuada a las personas mayores, especialmente a aquellas que se encuentren en situación de dependencia, procurando su bienestar físico, psíquico y social, a través de programas, recursos y servicios que se adapten a sus necesidades y a apoyar a la familia y personas que intervengan en su proceso asistencial.

Por su parte, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, reconoce el derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Y la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, recoge, entre sus principios rectores, la promoción de la autonomía personal para contribuir a la efectiva inclusión y participación en el medio social de las personas con necesidades de apoyo para su vida independiente.

Al amparo de este ámbito normativo, fue aprobada en 2017 (mediante Acuerdo de la Junta de Castilla y León) la Estrategia de prevención de la dependencia para las personas mayores y de promoción del envejecimiento activo (2017-2021). El análisis sociodemográfico contenido en la misma fue relevante de cara a proponer un conjunto de experiencias innovadoras, lideradas por la Consejería de Familia e Igualdad de



Oportunidades y desarrolladas en coordinación y colaboración con otros sectores de la administración regional y local, según el caso, y con la colaboración del sector privado. Así, dentro de este marco planificador, se inició una nueva estrategia en esta Comunidad Autónoma, con la denominación de Programa “A gusto en Mi Casa”, como un proyecto dirigido a garantizar una atención cercana y personalizada a un sector de la población vulnerable y con necesidades especiales.

La singularidad de este proyecto se concretaba en la capacidad de dar respuesta cercana y rápida a la situación de cada persona, de forma que pudiera mantener su estilo de vida en su casa. Su objetivo, pues, se enmarcaba en el apoyo a esa población vulnerable para facilitar la permanencia en su domicilio, promoviendo su autonomía y calidad de vida.

Para pilotar este nuevo modelo de cuidados de larga duración se seleccionó el entorno rural como ámbito territorial de aplicación, al presentar una serie de connotaciones que le sitúan en desventaja con respecto al urbano. Algunas de ellas condicionadas por el coste de los servicios, la falta de proveedores o entidades operadoras, las dificultades del propio entorno físico y la escasez de profesionales o trabajadores disponibles.

Así, “A gusto en Mi Casa” se puso en marcha en 2018 (como proyecto piloto innovador) en el medio rural de la provincia de Ávila, con el fin de que las personas de ese entorno, preferentemente mayores con dependencia, discapacidad o enfermedad crónica, pudieran permanecer en su domicilio con los apoyos necesarios, sin necesidad de institucionalizarles, desarrollando sus actividades cotidianas, de participación social, cuidado de la salud y, en general, todas aquellas acciones precisas para promover su autonomía e independencia y mejorar su calidad de vida.

El programa comenzó su desarrollo en cinco municipios (Hoyo de la Guija-Peguerinos, El Hoyo de Pinares, El Tiemblo, Navalperal de Pinares y Las Navas del Marqués) entre 2018-2020, con la intención de ser una alternativa a la atención residencial y una apuesta por la atención en los hogares y en su entorno. Se incluyeron, así, un centenar de usuarios de la zona que presentaban un elevado grado de dependencia y que tras ser valorados por trabajadores sociales de la entidad gestora del proyecto (XXX), firmaron un plan de apoyo en el que se detallaban las horas de asistente personal y el copago que debían asumir.

Tras la finalización del pilotaje a finales de 2020, y con la finalidad de que los usuarios siguieran recibiendo los mismos servicios asistenciales en su hogar, se comunicó a las familias incluidas en el programa la continuación del proyecto, revisando el plan de apoyo inicial con el correspondiente copago.



El problema surgió en relación con tres usuarias de entre los cien que iniciaron el programa, al resultar especialmente perjudicadas por el incremento de su aportación económica (alrededor de un 400% más respecto a la pactada y en una cuantía superior al 30% de su renta computable).

Precisamente, los casos de dos de estas tres afectadas son objeto de los expedientes que nos ocupan:

A) En uno de ellos (expediente XXX/2023), la usuaria del servicio (con demencia avanzada) comenzó recibiendo asistencia XXX horas diarias de lunes a viernes (XXX horas al mes), con una aportación económica mensual de XXX €. Al finalizar el proyecto piloto en diciembre de 2020 se acordó su continuación en el programa, estableciéndose un nuevo plan de apoyo con una aportación mensual de XXX €. Importe que, sin mediar comunicación alguna, fue aumentándose progresivamente a lo largo de los sucesivos meses hasta llegar en septiembre de 2023 a la cantidad de XXX € mensuales.

B) En el segundo de ellos (expediente XXX/2023), la persona beneficiaria (con alzheimer) comenzó recibiendo una asistencia personal de XXX horas semanales con un copago mensual de XXX €. Tras pasar al nuevo proyecto en 2021, el apoyo pasó a XXX horas a la semana con un copago de XXX €. También en este caso la aportación al servicio se fue modificando hasta llegar a la cuantía de XXX € mensuales.

Pues bien, la justificación que se nos ha ofrecido por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a estos incrementos se fundamenta en la obligación que tienen los usuarios de contribuir a la financiación del servicio, a través de un copago individualizado, cuyo cálculo está sometido a las normas del sistema de dependencia, de forma que debe ajustarse a la capacidad económica de la persona, teniendo en cuenta tanto renta como patrimonio.

En efecto, la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), introdujo el derecho universal de acceso a un sistema de prestaciones a toda persona en situación de dependencia. Pero para ello estableció, en su artículo 33, la colaboración de los usuarios en la financiación del sistema, a través del denominado copago.

Ocurre, no obstante, que aunque no sea discutible la coparticipación del usuario en el coste de los servicios públicos, este régimen de copago en materia de dependencia genera importantes discrepancias por el impacto en las rentas de los usuarios. Se afirma, por ello, que el principio del copago como elemento que racionaliza el gasto no es aplicable en los servicios de atención a la dependencia, ya que la demanda de las prestaciones es prácticamente inelástica (los servicios se demandan en función de la necesidad, y no según el precio) y la elección de las prestaciones no se determina



exclusivamente por el individuo, sino que está dirigida por un profesional de la Administración¹.

A su vez, este régimen de copago al que está sujeta la cobertura pública de las necesidades en el ámbito de la dependencia, es considerado por el Comité Español de Representantes de personas con Discapacidad (CERMI) como un sistema confiscatorio.

Por eso, ya en 2015 este movimiento de la discapacidad promovió una iniciativa legislativa popular para eximir del copago a quienes recibieran menos de 2,5 veces el IPREM, se limitara la aportación del beneficiario y se garantizara una cantidad destinada a gastos personales nunca inferior al 40% de sus ingresos. Iniciativa que se ha ido repitiendo a lo largo de los años, sin que hasta el momento haya sido tramitada. La última comparecencia de la presidencia del CERMI en el Congreso de los Diputados (Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad) para informar de las principales demandas políticas y normativas de la sociedad civil de la discapacidad para la legislatura, fue el pasado 25 de abril de 2024 (Número de expediente 219/000059).

También, por su parte, en el Informe de Evaluación del Sistema para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (IMSERO, 2022) se reconoce el problema de equidad que supone la existencia de 17 modelos diferentes de copago en España, recomendando redefinir el modelo actual con el fin de aumentar la equidad horizontal y vertical, establecer el mismo concepto de capacidad económica en todos los territorios, y excluir de dicho concepto la imputación del valor del patrimonio, ya que su incidencia en el resto de los ingresos de la persona beneficiaria incide en que el copago sea regresivo. Igual recomendación se recoge en el XXIV Dictamen del Observatorio de la Dependencia² (marzo 2024).

De hecho, se ha llegado a afirmar que en tanto no se lleve a efecto la reforma tan solicitada por las organizaciones del sector (públicas y privadas), el modelo actual de copago seguirá ocasionando efectos perversos y ejerciendo una elevada presión recaudatoria sobre algunas personas usuarias.

Éste podría ser el caso de las personas referidas en los expedientes ahora examinados, por lo que la reversión de su situación, en principio, quedaría condicionada a una futura modificación de los principios o criterios básicos del régimen de copago establecidos en la legislación estatal.

No obstante, y sin perjuicio de lo que pueda ocurrir en un futuro, no puede admitirse que en este momento quede desatendida desde la Administración de esta

¹ Montserrat Codorniu J. *El copago en la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: Costes e Impacto en las rentas de los usuarios*. Papeles de la Economía Española, nº 129, 2011. ISSN: 0210-9107.

² Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España.



Comunidad la protección social que requieren ambas usuarias, pues el excesivo cambio de las condiciones económicas iniciales que fueron firmadas para ser beneficiarias del servicio les ha situado en una situación de clara vulnerabilidad, al carecer de los recursos suficientes para poder seguir sufragando la importante cuantía económica exigida para cubrir sus necesidades asistenciales. Situación que, a la vista de la información obrante en esta Institución, parece derivarse de una actuación relativa a la gestión del copago impuesto para la financiación de los servicios prestados dentro del programa “A gusto en casa”:

1. Modificación unilateral de las condiciones económicas de los planes de apoyo.

En ambos casos, las usuarias fueron incluidas en 2018 en el proyecto piloto y, posteriormente, finalizado el pilotaje, se adhirieron al programa firmando el documento de conformidad con unas determinadas condiciones (contribuir en la financiación del servicio con una aportación económica calculada en la cantidad de XXX € mensuales en un caso, y de XXX € en el segundo).

Sin embargo, como se señalaba al inicio, desde entonces hasta 2023 tales aportaciones económicas se fueron incrementando de forma unilateral por la Administración autonómica, llegando a suponer un aumento desproporcionado respecto a la aportación fijada y en una cuantía superior a la renta. Todo ello sin que se hubiera modificado la capacidad económica de las usuarias desde el inicio de la prestación del servicio y sin que hubiera finalizado la vigencia del contrato firmado en 2021 como adhesión al programa.

Así, en uno de los casos se fijó en enero 2021 un importe de XXX €, que fue incrementándose a lo largo de los meses hasta llegar a XXX € mensuales en septiembre de 2023. Y en el segundo de los casos, la cantidad establecida en el plan de apoyos firmado en 2021 fue de XXX €, llegando a los XXX € mensuales desde septiembre de 2023 hasta el momento actual.

2. Ausencia de comunicación expresa de las modificaciones en las aportaciones económicas.

En efecto, no constan comunicaciones expresas mediante las que se hubiera informado a las personas interesadas y/o sus familias de cada uno de los incrementos en la cuantía de sus aportaciones económicas, en su derecho a conocer el importe con el que les correspondía contribuir a la financiación del programa y en la obligación de la Administración de facilitar su participación en la toma de las decisiones que les afectaban (art. 7 k de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León).



Se ha impedido, así, a dichas personas el adecuado conocimiento de las cuantías calculadas y su justificación, pese a su derecho a recibir una información suficiente, veraz, accesible y comprensible sobre los deberes derivados de sus prestaciones sociales, produciéndose, en consecuencia, la quiebra de la posibilidad de defender sus intereses contra las modificaciones impuestas por la Administración.

3. Ausencia de liquidación justificativa del aumento de las cuantías.

Tampoco puede pasarse por alto la forma en la que se ha llevado a cabo la gestión del cobro de las mismas aportaciones económicas cada vez que se producía su modificación. Y es que el procedimiento o sistema seguido por la entidad gestora para exigir el pago de tales cuantías modificadas no puede ser considerado válido, al no constar la existencia de la preceptiva liquidación singular motivada y notificada individualmente a las personas interesadas, explicativa del incremento producido.

Efectivamente, la cuantía de las aportaciones económicas se fue multiplicando de forma notable hasta 2023, con un incremento de más del 500% en un caso y de más del 300% en el otro respecto de las tarifas iniciales. Lo que exigía, según señala el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 19 de junio de 2002, una liquidación motivada que justificara la causa de ese incremento y notificada singularmente al usuario.

Sin embargo, el cobro de las aportaciones modificadas se realizó sin comunicación y liquidación previa, girando los correspondientes recibos bancarios, como si nada hubiera cambiado respecto a la mensualidad anterior, provocando la carencia de validez del procedimiento de gestión del cobro.

Y es oportuno también tener en cuenta que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (S.S. 9/81, 1/83, 22/87, 72/88, 242/91, entre otras) la de que los actos de comunicación procesal, por su acusada relación con la tutela judicial efectiva que como derecho fundamental garantiza el artículo 24.1 de la Constitución y muy especialmente con la indefensión, no constituyen meros requisitos formales en la tramitación del proceso, sino exigencias inexcusables para garantizar a las partes la defensa de sus derechos e intereses legítimos, de modo que la inobservancia de las normas reguladoras de dichos actos puede colocar a los interesados en una situación de indefensión contraria al citado derecho fundamental.

Con todo, es importante destacar las siguientes Conclusiones:

a) Reflejo de que el Sistema para la autonomía y atención a la dependencia es universal pero no financiado exclusivamente con cargo a los presupuestos generales estatales y autonómicos, es el deber de los usuarios de contribuir a la financiación de los servicios públicos asistenciales integrados en el catálogo de este sistema, sufragando parte



de su coste a través del «copago» en la financiación. De esta forma, parte del coste de estos servicios será de aportación o financiación individual o privada.

No hay duda, por tanto, que estamos ante un modelo de financiación mixto de contribución público/privada, en el que una parte del coste es soportada por la Administración pública, y la otra parte por el beneficiario cuando utiliza servicios o percibe prestaciones en metálico.

b) Ahora bien, la corresponsabilidad de los individuos en la financiación de los servicios públicos puede plantearse como un elemento de concienciación del individuo (copago mínimo) o como un instrumento de recaudación para aminorar el gasto público. En este sentido, entendemos que el modelo de financiación óptimo debe ser aquel que combine la responsabilidad pública y la privada de forma que se alcance el efecto redistributivo implícito en la tributación y la racionalidad del gasto, pero sin que ello tenga un impacto desmesuradamente negativo en las rentas de los usuarios.

c) Por ello, y considerando que la concreción del mecanismo del copago radica en la Comunidad autónoma, al tener la competencia plena en los servicios sociales en los que se integran los servicios de protección social de autonomía, prevención y atención a la dependencia (sin perjuicio del respeto a los principios comunes establecidos en la legislación básica), el modelo de copago autonómico debe evitar en todo caso efectos tan perjudiciales o desfavorables en las rentas de las personas dependientes.

c) Es por ello que ha de ser cuestionada una actuación administrativa como la examinada, en la que el cambio unilateral en las condiciones económicas firmadas en su momento por las usuarias afectadas (con un excesivo incremento de sus aportaciones económicas -entre un 300 y 500% respecto de las tarifas iniciales- y superiores al 30% de sus rentas), sin haberse producido modificación en su capacidad económica y sin haber mediado comunicación ni liquidación motivada y notificada individualmente, provoca no solamente la indefensión de las interesadas e, incluso, la invalidez del procedimiento de determinación y cobro del copago, sino una situación insostenible para las mismas y sus familias, dada su falta de recursos para continuar abonando la aportación que se les exige para seguir recibiendo la asistencia que tienen reconocida y que requiere su situación de dependencia.

Entendemos que la Administración no puede quedar impasible ante esta situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas mujeres mayores de XXX años, teniendo en cuenta además que tienen reconocido el mayor grado de dependencia. El mantenimiento de las actuales aportaciones económicas obligaría a las mismas a renunciar al servicio (o a reducir el tiempo de prestación), lo que supondría la falta de cobertura de todas sus necesidades asistenciales y una calidad de vida inevitablemente reducida.



Evitar este abandono asistencial no solamente es una obligación legal orientada a garantizar un marco estable de servicios a la población con dependencia, sino una obligación moral que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada a las necesidades de las mujeres afectadas, aun cuando ello suponga la necesidad de una mayor financiación autonómica.

Así pues, consideramos oportuno, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, formular la siguiente **Resolución:**

ÚNICA: Que se valore la necesidad de revertir la situación de vulnerabilidad padecida por las personas referidas en los expedientes tramitados, promoviendo una solución individualizada que les permita continuar en el proyecto “A gusto en casa” para recibir todos los cuidados de larga duración que requiere su grado de dependencia, sin que la prestación de esa atención integral produzca un impacto tan negativo en su renta. Respetando, para ello, las aportaciones económicas iniciales fijadas en los contratos de adhesión al programa, firmados en 2021, aun con razonables incrementos, así como cualquier otra condición relacionada con la adquisición de material, y sin que todo ello suponga una minoración de la intensidad del servicio consensuado en aquella fecha.

Ello acompañado del inicio de un procedimiento de reintegro de las cantidades que fueron ingresadas en perjuicio de las usuarias afectadas.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López