

EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y LA ATENCIÓN PARA LA DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA

Carmen Moreno de Toro

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Córdoba (España).

SUMARIO: I.- Introducción. II.- La distribución competencial entre el Estado y las CCAA. III.- Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza: evolución histórica. IV.- La titularidad del derecho. V.- La situación actual de la CAA: la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía: a) Los principios de actuación b) Los fines generales. c) Las potestades administrativas. d) Competencias, funciones y atenciones. e) Gestión. f) Organización. g) Planes. h) Régimen económico. VI.- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones en la CAA: a) Inicio. b) Valoración de la dependencia. c) Resolución. d) El Programa Individual de Atención. VII.- Los servicios y las prestaciones: A) Los servicios. B) Las prestaciones económicas: a) Tipos. b) Acceso. c) Determinación de la cuantía, abono y deducciones. C) Ayudas para facilitar la autonomía personal. VIII.- Conclusión.

I.- INTRODUCCION

La atención a las personas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayuda importante a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria, es decir, a aquellas personas que se encuentran en situación de dependencia¹, se ha convertido en un objetivo fundamental y en un reto actual de las políticas sociales de los poderes públicos.

El cuidado de tales personas, que no son sólo personas mayores sino también menores de edad² e incluso podríamos hablar de todas las edades³, ha sido asumido tradicionalmente por las familias, lo que hoy constituye el denominado «sector o apoyo informal», y que se identifica esencialmente con las mujeres: madres, hijas, nueras... Ahora bien, es fácil constatar el cambio social que se está produciendo desde unos años atrás en la estructura familiar; fundamentalmente, por la incorporación al trabajo de la mujer, por la disminución del número de hijos..., lo que ha planteado el problema de la atención a estas personas dependientes. A ello se une que el número de tales personas es creciente como consecuencia del alargamiento de la esperanza de vida. Si la población mayor de 60 años en el año 1991 alcanzaba los 7'5 millones de personas, en el 2010 se incrementa a 9'6 millones, se espera que para 2020 alcanzará los 10'9 millones y culminará con 14 millones en el 2040⁴; en Andalucía se prevé

¹ Atendemos a la definición de «dependencia» contenida en la Recomendación (98) 9 a los Estados miembros del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 18 de septiembre de 1998.

² Menores que necesitan ayuda bien por malformaciones congénitas, bien por accidentes domésticos, de tráfico...

³ Como señala MICAELA NAVARRO «...las situaciones de dependencia recorren toda la estructura de edades de una población», en «Atención a las situaciones de dependencia en Andalucía: una visión panorámica». RMTAASS nº 60/2006, pg. 95. Vid. también ARENAS VIRUEZ M., «El estado de la cuestión. La población dependiente destinataria de la ley de dependencia en Andalucía. Caracteres», en AAVV (Coord. González Ortega) «La aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía». CARL. Ed. Mergablum 2008. Sevilla, pg. 43.

⁴ Vid. PANIZO ROBLES J., «La cobertura social de la dependencia (con ocasión de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en

que la tasa de población mayor de 65 años se duplique en el plazo de cuatro décadas, llegando a suponer el 29% en el año 2050; además, hay que resaltar desde una perspectiva de género, que el sector femenino va a ser el más afectado al gozar de una mayor esperanza de vida, lo que se denomina «feminización de las situaciones de dependencia»⁵. De ahí que la dependencia no sea ya un problema familiar sino de la sociedad y, por tanto, de los poderes públicos que han de arbitrar los medios necesarios para cubrir esta situación de necesidad.

La Constitución española (CE) hace referencia a ello en los artículos 41, 39, 43.2, 49 y 50, ya al establecer un régimen público de Seguridad Social, ya al hacer recaer sobre los poderes públicos la protección social de la familia y la obligación de prestar una atención especializada a los disminuidos de cualquier índole así como la tutela de la salud pública mediante medidas preventivas y prestaciones y servicios necesarios y de promover el bienestar y pensiones adecuadas a la tercera edad, convirtiéndose, de esta manera, la atención a estos colectivos de población en un objetivo más de política social para el Estado. En el 2003, la renovación del Pacto de Toledo ya planteó la cuestión de prestar una protección especial para el colectivo de personas dependientes que respondiera a los criterios europeos de universalidad, alta calidad y sostenibilidad en el tiempo de los sistemas que se implantaran⁶. Esta necesidad social ha crista-

situación de dependencia)». Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF n° 286, 2007, pgs. 49 y ss.

⁵ En efecto, en el 2050, el número de mujeres mayores de 80 años en Andalucía será de 256.373 y el de hombres sensiblemente inferior, de 150.190, nos pone de relieve M. NAVARRO. Vid. op. cit., pg. 96. Según el IMSERSO, en Datos estadísticos del SAAD, a 1 de julio de 2011, en la solicitud de la situación de dependencia, los varones alcanzan un 34% y mujeres un 66%; respecto a las personas beneficiarias de prestación, los varones representan el 33% y las mujeres el 67%; en cuanto a la edad, las personas beneficiarias con prestación mayores de 80 años, mujeres, representan el 62'47% y los varones el 38'71% mientras que los menores de tres años representan, respectivamente, el 0'19% y el 0'48%. En el período de los últimos cuatro años, de implantación del SAAD, los beneficiarios mayores de 80 años representan el 56'23% y el de menores de tres años el 0'24%.

⁶ «La Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección», recoge la Exposición de Motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

lizado en 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, LP). Como ha venido a decir SEMPERE, la creación de un sistema público de atención a las personas dependientes basado en el desarrollo del sistema vigente de servicios sociales permite la admisión de nuevos derechos de ciudadanía, permite la incorporación femenina al mercado laboral y refuerza los principios de igualdad, justicia y solidaridad propios de un régimen democrático⁷. No cabe duda que la Ley responde a una demanda social existente y trata de establecer las directrices básicas en la materia comunes a todo el Estado español⁸.

La misma Ley se ocupa de dar una definición de lo que sea dependencia cualificándola como «el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones de la edad, la enfermedad o la discapacidad y, ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la

⁷ Vid. del autor, «Presupuestos, antecedentes y gestación de la Ley», en «Comentario sistemático a la Ley de Dependencia», AAVV (Sempere Navarro A.V. Dtor.). Thomson Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2008, pg. 80.

⁸ Viene a colación realizar una breve descripción del contenido de la Ley. Después de una acertada Exposición de Motivos, se estructura la Ley en cuatro Títulos con un total de cuarenta y siete artículos, dieciséis Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias y nueve Disposiciones Finales. El Título Preliminar contiene las disposiciones generales y perfila en cinco artículos el objeto de la ley, las definiciones de términos fundamentales, los principios que presiden la regulación, los derechos y obligaciones de las personas en situación de incapacidad y quiénes son los titulares de derechos. Contiene a continuación cinco Títulos; el primero dedicado al «Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia» en el que se describen, en sus capítulos, la «Configuración del Sistema», se señalan las «Prestaciones y el Catálogo de servicios de atención del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia», «La dependencia y su valoración», el «Reconocimiento del derecho», la «Financiación del Sistema y aportación de los beneficiarios»; el segundo dedicado a «La calidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia», que comprende «Medidas para garantizar la calidad del Sistema», «Formación en materia de dependencia» y «Sistema de Información», «Actuación contra el fraude» y «Órganos consultivos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia». El tercer Título contiene las «Infracciones y Sanciones».

vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal»⁹. La Exposición de Motivos señala que esta Ley regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas¹⁰. Esta participación de las Administraciones Públicas es la que nos lleva a plantearnos la cuestión de la distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) y, en concreto, con la Comunidad Autónoma andaluza.

II.- LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

De manera concisa hemos de decir que el art. 2 de la CE reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y el art. 143 CE la constitución de las CCAA entre provincias limítrofes con características comunes. No obstante la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA contenida en los arts. 148 y 149 de la CE, se han planteado divergencias al respecto en esta materia. Hay que decir que a las CCAA no le corresponden sólo las competencias enumeradas en el art. 148 CE sino también las no expresamente atribuidas al Estado a tenor del art. 149.3 e, incluso, pueden dictar normas en materia de competencia estatal bien dentro del marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal, bien por delegación o transferencia mediante una ley orgánica, como establece el art. 150.1 y 2 CE. Ahora bien, entre las competencias exclusivas de las CCAA se encuentra la «asistencia social», término usualmente utilizado por parte de la doctrina como equivalente a servicios sociales o bienestar social¹¹; en todo caso, los servicios sociales no apare-

⁹ Art. 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

¹⁰ Art. 1.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

¹¹ Para otros, asistencia social es un mecanismo de protección social pública más amplio que la técnica prestacional específica de los servicios sociales. Vid. AAVV (Monereo, Moreno Vida,

cen como materia exclusiva del Estado sino que más bien pueden atribuirse a las CCAA mediante una interpretación amplia de lo que sea asistencia social (art. 148.1.20º CE) o bien en tanto no está atribuida de manera exclusiva al Estado (art. 149.3 CE).

A pesar de esta competencia de las CCAA en la materia, el Estado elabora la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la Ley de Dependencia, recogiendo una modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora de la Seguridad Social si bien es externa a la misma y con un alcance subjetivo universal¹². Se ampara para ello en la Disposición Final 8ª de la Ley al señalar que la misma «se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los dere-

Maldonado, Glez. de Patto) «Manual de Derecho de la Dependencia». Ed. Tecnos. Madrid, pg. 48. Para ALARCON, los servicios sociales no tienen dimensión institucional alguna sino que son «una de las técnicas prestacionales –prestaciones en especie– que pueden ser dispensadas por aquellas instituciones de protección social, tanto por la Seguridad Social como por la Asistencia Social». Vid. del autor, «Cuestiones competenciales en la Ley de Dependencia». Temas Laborales. Monográfico sobre la Protección Social de la Dependencia nº 89/2007, pg. 132 y ss. Sobre estos conceptos, KAHLE CARRILLO, D.T., «El sistema para la autonomía y la atención a la dependencia: un estudio global», en Derecho y Salud vol. 16 nº 1 en.-jn. 2008, pg. 38 y ss.

- ¹² Como señala el Tribunal Constitucional, «la noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de la Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas». (STC 76/1986, de 9 de junio (RTC 1986, 76). Las razones de dejar al margen a la Seguridad Social seguramente radiquen en el coste de su aplicación que ahora es compartido entre el Estado y las CCAA y las dificultades que podrían derivarse para las relaciones entre ambos entes públicos. A favor de que esta materia hubiera quedado dentro del ámbito de la Seguridad Social en base a una interpretación amplia del art. 149.1.17ª CE, vid. AAVV. (Monereo, Moreno Vida, Maldonado, Glez. de Patto) op. cit., pg. 46. También, vid. ARENAS VIRUEZ M., «La cuestión competencial: la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad autónoma andaluza en materia de atención a las situaciones de dependencia. Las previsiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía», en AAVV (Coord. González Ortega) op. cit., pg. 84 y ss.

chos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al art. 149.1.1º de la Constitución», que no es sino una habilitación al Estado para que éste condicione el ejercicio de las competencias autonómicas en aras de la igualdad¹³.

Lo cierto es que, hasta esa fecha, las CCAA habían ejercido sus competencias en materia de asistencia social sin coordinación entre ellas; esta Ley garantiza la igualdad en las condiciones básicas de la protección a las situaciones de dependencia¹⁴. Esta garantía no excluye la intervención de las CCAA, como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional¹⁵. Si con anterioridad a la Ley se producían desigualdades territoriales al regular las CCAA de diferente forma la materia asistencial, aquéllas no desaparecen por la Ley 39/2006; en efecto, lo que la Ley garantiza es una igualdad en la protección mínima de la dependencia pero a partir de ahí las CCAA son libres para prestar una mayor protección. Y ello ha sido aceptado por el Tribunal Constitucional al decir que «la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento» y que no se impone «que todas las CCAA tengan que ejercer sus competencias de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes»¹⁶.

¹³ Como puntualiza MARTÍN JIMÉNEZ R., citando las SSTC 98/2004 y 178/2004 (RTC 2004, 98 y 178) que señalan que el art. 149.1.1ª CE «... lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales». Vid. del autor, «Título competencial y encuadramiento del modelo de protección social de la dependencia», en «Comentario sistemático a la Ley de la Dependencia», op. cit., pg 114.

¹⁴ Tal necesidad de coordinación la pone de relieve CAVAS MARTÍNEZ; vid. del autor «Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», en AS nº 13, 2006 (BIB 2006, 1351).

¹⁵ El art. 149.1.1º CE «...permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» (STC 61/1997, de 20 de marzo).

¹⁶ Vid. SSTC 37/1981, de 16 de noviembre y 150/1990, de 4 de octubre.

De esta manera, a la luz de la Ley de Dependencia, existe un nivel mínimo de protección que es igual para todo el territorio nacional y financiado por la Administración General del Estado (AGE) y dos niveles más en los que se introducen las diferencias¹⁷; un segundo nivel que se acuerda entre aquélla y la Comunidad Autónoma y se plasma en un convenio¹⁸, el cual fija los objetivos a alcanzar y también los recursos aportados por la Comunidad Autónoma, que no podrán ser inferiores a los aportados por la Administración Central para el nivel mínimo de protección más la parte que acuerden la Administración autonómica y el Estado. Las cuantías han ido en ascenso desde 2007; así, los créditos de la AGE para Andalucía, han sido para el nivel mínimo, en el 2007, 33.544.119'56 euros y en el 2010, 378.234.791'64 euros; para el nivel acordado, fueron 36.246.571 euros en el 2007 y en el 2010 han sido 61.329.121 euros, estableciéndose para el primer año un fondo general a repartir de 220.000.000 euros mientras que para 2010 ha sido de 283.197.420 euros¹⁹. Junto a éstos, existe la posibilidad de crear un tercer nivel adicional por las Comunidades Autónomas.

¹⁷ Conforme al RD 569/2011, de 20 de abril, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del SAAD para el ejercicio 2011, tal mínimo de protección garantizado es el siguiente:

Grado III Gran Dependencia, nivel 2.- 266'57 euros y para el nivel 1.- 181'26 euros

Grado II Dependencia Severa, nivel 2.- 103'02 euros y para el nivel 1.- 70'70 euros

Grado I Dependencia moderada, nivel 2.- 60'00 euros

¹⁸ Art. 10.1 de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre.

¹⁹ http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/datos_estadisticos_saad/ano_2010/index.htm. Hay que citar la 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.

III.- LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA: EVOLUCION HISTORICA

Las Comunidades Autónomas juegan un papel esencial en la protección de las situaciones de dependencia hasta el punto de anticiparse en su previsión normativa a la Ley estatal de Promoción de la autonomía y Atención a la dependencia. En el ámbito que nos ocupa, las Comunidades Autónomas han desarrollado sus competencias en materia de asistencia social dentro de la cual estarían las situaciones de dependencia.

Como precedentes autonómicos a la regulación estatal, podemos citar en Andalucía la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales, la cual estableció en el art. 4 que: «Los servicios sociales comprenden aquellos recursos, actividades y prestaciones organizadas para la promoción del desarrollo de los individuos y grupos sociales para la obtención de mayor bienestar social y una mejor calidad de vida, así como para la prevención y eliminación de la marginación social. A estos efectos, los servicios sociales estarán coordinados con aquellos otros medios públicos o de iniciativa social que, en el área de bienestar social, tengan como finalidad favorecer el libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad». Esta Ley presta atención especial a la vejez promocionando su bienestar y creando los servicios sociales especializados para este sector de población.

La Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad de Andalucía, establece que la misma «tiene como objeto regular las actuaciones dirigidas a la atención y promoción del bienestar de las personas con discapacidad física, psíquica y sensorial, con el fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades y posibilitar su rehabilitación e integración social así como la prevención de las causas que generan deficiencias, discapacidades y minusvalías»; define la Ley a la persona con discapacidad como la «que tenga una ausencia o restricción de la capacidad de realizar una actividad como consecuencia de una deficiencia», y ésta es la pérdida o anormalidad de una estructura o función psíquica, fisiológica o anatómica; a la persona con minusvalía la define como «aquella que, como consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, se encuentra en una situación de desventaja que le limita o impide el desempeño de un papel, que es normal en su caso, en función de su

edad, factores sociales y culturales y así haya sido calificada la minusvalía por los órganos de las Administraciones Públicas que tengan atribuida esta competencia, de acuerdo con la legislación vigente»²⁰.

También hay que citar la Ley 6/1999, de 17 de julio, de atención y protección a las personas mayores, que ha tratado de dar una respuesta a los problemas específicos de estas personas.

Al amparo de esta legislación, la Consejería de Igualdad y Bienestar Social ha ofrecido ayudas y servicios a las personas en situación de dependencia²¹; de ello son exponentes el «Plan de apoyo a las Familias andaluzas», los «programas de estancia diurna y respiro familiar», el «Servicio de ayuda a domicilio» que se ha gestionado por los Servicios Sociales Comunitarios de las Entidades Locales de Andalucía, el «Plan Andaluz de Servicios Sociales para Alzheimer», se implantan el «Sistema de control de errantes» y el «Servicio Andaluz de Teleasistencia» así como «Programas piloto para el apoyo en el hogar de cuidadores y cuidadoras familiares de personas en situación de dependencia», contando, pues, con la intervención de las Entidades Locales y del tercer sector de acción social²².

Más adelante, aparecida la Ley 39/2006, se pondrá de relieve en ella la importancia de la actuación de las CCAA; así, señalará en su Exposición de Motivos que la competencia exclusiva que le reconoce el art. 149.1.1º CE «justifica la regulación de las condiciones básicas de promoción de la

²⁰ Art. 7 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad de Andalucía.

²¹ Vid. NAVARRO M., op. cit., pg. 101 y ss.

²² La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a estas Entidades competencia en la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social (art. 25.1.k) y, de otro lado, con el tercer sector nos referimos a todas las organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales (art. 2.8 L 39/2006).

autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del art. 148.1.20 CE»; esta integración se refleja en los principios que inspiran la Ley, pues, uno de ellos será «la colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del SAAD que se establecen en la presente Ley y en las correspondientes normas de las CCAA y las aplicables a las Entidades Locales» y otro principio será, «la integración de las prestaciones establecidas en esta Ley en las redes de los servicios sociales de las CCAA...»²³; en el art. 14 sigue contando con la acción de las CCAA al decir que los servicios sociales de promoción de la autonomía y atención a la dependencia, es decir, el Catálogo de servicios del art. 15, «se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas...» y redundando en ello en el art. 16 al decir que «las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas». Ello exige la necesaria articulación del SAAD con los recursos existentes en las CCAA²⁴.

De otro lado, la Ley a la hora de estructurar la protección a la dependencia, atribuye un primer nivel de protección al Estado pero los siguientes niveles de protección los deja, para su prestación, a las CCAA²⁵, naturalmente, con la correspondiente cooperación interadministrativa, que se plasmará en Convenios²⁶. Además, fija expresamente la participación de las CCAA en el Sistema al atribuirle expresamente una serie de funciones como son: a) Planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su

²³ Art. 3 l) y o) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

²⁴ Como pone de relieve L.F. ANGÜAS ORTIZ; vid. del autor, «El sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía», «Documentación administrativa» 276-277. Sept.-dic. 2006; en-abr. 2007. Ed. INAD. Pg. 271.

²⁵ Art. 7 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

²⁶ Art. 10 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia; b) Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia; c) Establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención; d) Crear y actualizar el Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad; e) Asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención; f) Inspeccionar y, en su caso, sancionar los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios y respecto de los derechos de los beneficiarios; g) Evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo y h) Aportar a la Administración General del Estado la información necesaria para la aplicación de los criterios de financiación contenidos en el artículo 32²⁷.

El propio Estatuto de Autonomía de Andalucía, después de su reforma por la LO 2/2007, de 19 de marzo, recoge en su art. 10.3.15 como uno de sus objetivos: «la especial atención a las personas en situación de dependencia» y el art. 37.1.4 fija como uno de los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad «la especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida». Y en su art. 61 señala que: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que, en todo caso, incluye:

- a) La regulación, ordenación y gestión de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de protección pública.
- b) La regulación y aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social.

²⁷ Art. 11 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

- c) *Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación».*

Y el art. 24 del mismo expone que «las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia tienen derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social».

Evidentemente, la Comunidad ha de desarrollar las competencias que tiene reconocidas aunque ahora en el marco dibujado por la Ley de Dependencia.

Para la coordinación entre estas Administraciones la Ley prevé un órgano específico: el Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia; es éste un órgano colegiado y representativo del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, constituido por el titular del Mº de Trabajo y Asuntos Sociales (hoy de Inmigración), por representantes de las CCAA que serán mayoría y recae en nuestra comunidad autónoma en el/a titular de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y por representantes de los diferentes departamentos ministeriales; además, el Consejo fijará la participación de las entidades locales^{28, 29}.

²⁸ Arts. 8 y 12 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

²⁹ Como funciones de este órgano el art. 8 hace una enumeración de las mismas, sin perjuicio de otras reconocidas a lo largo del articulado de la Ley, y son las siguientes: a) Acordar el Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10; b) Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3 y 15; c) Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la disposición adicional primera; d) Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios; e) Acordar el baremo a que se refiere el artículo 27, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración; f) Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos; g) Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema; h) Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes; i) Establecer los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de

Pero, además, la cooperación interadministrativa se facilita con la celebración de convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas; en el Convenio se fijan los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones; se reflejan los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo y la compatibilidad e incompatibilidad de los mismos, además de su financiación³⁰. La Resolución de 14 de febrero de 2007 de la Secretaría General Técnica publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y la Comunidad Autónoma de Andalucía para el desarrollo de programas que tengan por objeto la atención a las personas en situación de dependencia mediante la realización de los proyectos dirigidos a personas con dependencia que, independientemente de la edad, requieren de atención para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, con el objetivo de que, en la medida de lo posible, permanezcan en su entorno afectivo y social habitual si éste es su deseo y el de su familia así como a las propias familias cuidadoras³¹.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, siempre en el ámbito de sus competencias, garantiza las prestaciones establecidas en la Ley de Dependencia integrándolas en el Servicio Público de Servicios Sociales de Andalucía conforme ordena la Ley de Dependencia en su art. 16.1. La red de servicios sociales engloba a los centros públicos de las CCAA y de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal y los centros privados concertados debidamente acreditados³². Son, pues, los Servicios Sociales los que han asumido la atención a la dependencia.

dependencia; j) Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia y en especial las normas previstas en el artículo 9.1; k) Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas.

³⁰ Art. 10 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

³¹ Cláusula 1ª del Convenio contenido en la Resolución. (BOE nº 50 de 27 de febrero de 2007).

³² Los servicios sociales en Andalucía aparecen regulados por la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales en Andalucía y están integrados por los Servicios Sociales Comunitarios y por los Servicios Sociales especializados. Los primeros incluyen: los Servicios de Informa-

IV.- LA TITULARIDAD DEL DERECHO

La Ley consagra un derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Producida y acreditada la situación de necesidad, la persona tiene derecho a ser protegida. El derecho está basado en el principio de universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación³³, algo que recoge también la norma autonómica andaluza al garantizar «el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales»³⁴.

La Ley de Dependencia concreta quiénes sean los titulares de este derecho: los españoles que se encuentren en situación de dependencia, residan en territorio español en el momento de solicitar el reconocimiento del derecho y lo hayan hecho durante cinco años de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud y, si lo solicitan en Andalucía, que residan en algún municipio de esta Comunidad al tiempo de la solicitud. Mas la Ley hace una referencia especial a los extranjeros que se encuentran en España y a los españoles no residentes en España y emigrantes retornados. Sobre estos extremos, sólo vamos a hacer unas breves precisiones.

Así, de acuerdo con la Ley de Extranjería³⁵, los extranjeros residentes en España tienen derecho a las prestaciones y servicios sociales «tanto ge-

ción, Valoración, Orientación y Asesoramiento; Ayuda a Domicilio; Convivencia y Reinserción Social; Cooperación Social y otros; los segundos, tienen su razón de ser en la existencia de colectivos que requieren una atención específica, pudiendo mencionar: las residencias y Unidades de Día para personas mayores, los centros y servicios de Estimulación Precoz y de recuperación médico-funcional, los centros residenciales y ocupacionales para personas con minusvalía.

³³ Art. 3 b) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

³⁴ Art. 23.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

³⁵ Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

nerales y básicos como a los específicos», en las mismas condiciones que los españoles mientras que los extranjeros «irregulares» sólo tienen derecho a las prestaciones y servicios básicos. La cuestión radica en determinar cuáles sean los básicos y cuáles los específicos; si atendemos a la legislación autonómica, la Ley de Servicios Sociales al definir los Servicios Sociales Comunitarios los define diciendo que «constituyen la estructura básica del sistema público de los servicios sociales de Andalucía», de manera que a éstos tendrían acceso los extranjeros no residentes si se encuentran en una situación de necesidad mientras que los residentes accederían a todos los servicios sociales dispensados en la Comunidad Autónoma³⁶.

En relación a los españoles no residentes en España, la Ley reguladora del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior³⁷ dedica un precepto a las personas dependientes encargando a los poderes públicos la extensión de la red de servicios sociales, la adopción de medidas encaminadas a su bienestar y el apoyo a las asociaciones españolas constituidas para este fin; sin embargo, la dificultad que esto entraña hace necesaria la firma de acuerdos bilaterales con los países en que se encuentren a fin de que puedan acceder a los servicios nacionales existentes al respecto³⁸.

En cuanto a los emigrantes españoles retornados, la Ley señala que el Gobierno, previo acuerdo con el Consejo Territorial del SAAD, establecerá las condiciones de acceso de estas personas al Sistema de Atención a la Dependencia. Ello lo fijó en el 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 Ley de Dependencia. Hay

³⁶ Vid. BLASCO RASERO Cr., «El derecho a la protección del sistema de autonomía y atención a la dependencia. Titularidad y prestaciones económicas», en AAVV (Coord. González Ortega) «La aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía». CARL. Ed. Mergablum 2008. Sevilla, pg. 112 y ss.

³⁷ Ley 40/2006, de 14 de diciembre.

³⁸ Sobre las ayudas y subvenciones para los españoles emigrantes residentes en el extranjero, vid. Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, Orden TAS/874/2007, de 24 de marzo y RD 8/2008, de 11 de enero.

que señalar que, en general, se les reconoce, una vez determinada la situación de dependencia, las mismas prestaciones y servicios que a cualquier español y esta protección se extiende a sus familiares con nacionalidad española³⁹. Esta línea es seguida por la normativa andaluza; así, el Decreto 168/2007, de 12 de junio⁴⁰ permite, en su Disposición Adicional 1ª, el acceso a las prestaciones del SAAD a todas las personas que tengan la condición de emigrantes a los que no se exigirá un período de residencia previa de cinco años de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud⁴¹ aunque sí se les exige haber residido fuera de Andalucía un período igual de tiempo y fijar su residencia en esa Comunidad Autónoma al retornar⁴². Estas prestaciones se extinguirán cuando el emigrante retornado resida en territorio español el tiempo exigido por la Ley de Dependencia, en cuyo caso accederá a las prestaciones del SAAD.

V.- SITUACIÓN ACTUAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: LA AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA

La Comunidad Autónoma andaluza, con competencia exclusiva en servicios sociales (art. 61 EA), ha ido desarrollando esta competencia a lo largo del tiempo en cumplimiento de los objetivos marcados en su propio Estatuto de Autonomía en este campo como son la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, la cohesión social mediante un eficaz sistema de bienestar público, encaminado a la superación de la exclusión social, la atención a las personas en situación de dependencia y la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad (art. 10).

³⁹ Vid. al respecto BLASCO RASERO Cr., op. cit., pg. 116 y ss.

⁴⁰ Por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, así como los órganos competentes para su valoración.

⁴¹ Art. 5.1 c) de la Ley de Dependencia.

⁴² Vid. art. 48 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el mundo.

Un gran impulso en su desarrollo lo ha supuesto la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, disponiendo la Comunidad los mecanismos necesarios para la puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía cumpliendo el calendario previsto en esta Ley.

En un principio, no se optó por crear una Consejería específica para la atención a la dependencia sino que la responsabilidad recayó sobre la Consejería de Igualdad y Bienestar Social que la ha encauzado a través de sus distintas Direcciones Generales, interviniendo en distintas fases del procedimiento en función de la materia. Así, la Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión asumió los Servicios Sociales Comunitarios; la Secretaría General Técnica, la gestión de las prestaciones económicas; las Direcciones Generales de Personas Mayores o Personas con Discapacidad responsables de la gestión de Centros de Día o Residencias y a ello se suman las ocho Delegaciones Provinciales de la Consejería.

Actualmente, la Junta de Andalucía ha llevado a cabo una reforma de reordenación del sector público a través de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, que da lugar a la modificación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía en su Título III sobre «Entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía», introduciendo las llamadas agencias públicas empresariales. De esta manera en el sector de servicios sociales se crea la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía por la Ley 1/2011, 17 de febrero (art. 18) dependiente de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y que asume las competencias antes diseminadas entre las distintas Direcciones Generales.

Con la creación de esta Agencia se modifica la estructura de la Consejería al suprimirse la Secretaría General para la Atención a la Dependencia y adscribirse a ella esta Agencia con la competencia en materia de la dependencia⁴³.

⁴³ El Decreto 102/2011, de 19 de abril modifica el Decreto 174/2009, de 19 de mayo que establecía la estructura de la Consejería adscribiendo a la misma el Instituto Andaluz de la Mujer, de la Juventud y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

a) Los principios de actuación de la Agencia

Serán éstos los principios que presiden el funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía como la eficacia, jerarquía, descentralización funcional, desconcentración funcional, buena fe, transparencia, imparcialidad, no discriminación, responsabilidad por la gestión pública, tal como señala la Ley 9/2007, de 22 de octubre de la Administración de la Junta de Andalucía⁴⁴; éstos unidos a los que presiden la actuación de los servicios sociales como son: solidaridad, igualdad y universalidad, participación, prevención, globalidad, es decir, la consideración integral de la persona a tenor de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía⁴⁵ y la más reciente Ley de Dependencia como el carácter público del Sistema, la transversalidad de las políticas que se sigan en la atención a las personas en situación de dependencia, personalización de la atención...⁴⁶.

b) Fines generales

La agencia pública empresarial «Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía» tiene personalidad jurídica pública diferenciada y plena capacidad jurídica y de obrar; patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión en los términos previstos en la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

La Agencia está adscrita a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y se rige por lo dispuesto en la Ley 1/2011, de 17 de febrero, por la Ley 9/2007, de 22 de octubre, por los Estatutos de la entidad, por la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, según el texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo y por las demás normas generales aplicables a las agencias públicas empresariales.

Como fines de la misma se le atribuye, en primer lugar y en cuanto a nosotros nos interesa: «El desarrollo de las actividades de organización y prestación de los servicios necesarios para la gestión del Sistema para la

⁴⁴ Art. 3 de la Ley.

⁴⁵ Art. 2 de la Ley.

⁴⁶ Art. 3 de la Ley.

Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía». En segundo y tercer lugar se le atribuyen:

- *La promoción, desarrollo y gestión de recursos de atención social a las personas, a las familias y a los grupos en que éstas se integran para favorecer su bienestar; así como la gestión de recursos y el desarrollo de actuaciones en materia de protección a la infancia.*
- *La atención a las drogodependencias y adicciones y la incorporación social para la atención a colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social*⁴⁷.

Además, ejercerá y desarrollará las competencias, funciones y actuaciones que le confieran sus Estatutos, la Consejería a la que está adscrita la Agencia y las demás normas habilitantes que le puedan ser de aplicación.

La atribución de estos fines ha originado, de acuerdo con el Decreto, la extinción de dos Fundaciones: la Fundación Andaluza de Servicios Sociales y la Fundación para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social y la subrogación de la citada Agencia en las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que son titulares estas fundaciones según la Disposición Adicional 1ª del Decreto; esta Disposición dispone, también, la subrogación de la Agencia en la totalidad de los derechos y obligaciones de la Consejería en materia de igualdad y bienestar social.

El ejercicio efectivo de las competencias y funciones atribuidas se inicia en el momento de entrada en vigor de los Estatutos, que ha sido al día siguiente de su publicación en el BOJA.

c) Potestades administrativas

La Agencia tiene las potestades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines y, en concreto, como señala el art. 8.2.f) de su Estatuto, «las correspondientes para el reconocimiento de la situación de

⁴⁷ Art. 18 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero y art. 7 de sus Estatutos.

dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia»⁴⁸.

El ejercicio de las actuaciones relativas a las potestades administrativas corresponde al personal funcionario adscrito funcionalmente a la Agencia y las tareas de dirección relacionadas con el ejercicio de las funciones públicas serán ejercidas por el personal directivo de la Agencia que deberá ostentar la condición de funcionario de carrera⁴⁹.

d) Competencias, funciones y atenciones

A la Agencia, en materia de desarrollo de las actividades de organización y prestación de los servicios necesarios para la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, le corresponde:

- a) La planificación, ordenación, coordinación y dirección de los servicios de promoción de la autonomía personal, prevención y atención a las personas en situación de dependencia.*
- b) La gestión de los servicios, recursos y prestaciones necesarios para la valoración, promoción de la autonomía, prevención y atención a la dependencia.*
- c) La coordinación de los Servicios Sociales con los Servicios Sanitarios en la valoración de la dependencia así como en las prestaciones y servicios dirigidos tanto a la prevención y atención a la dependencia como a la promoción de la autonomía personal.*
- d) La acreditación de Centros y Servicios al objeto de garantizar el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad.*
- e) La acreditación de las entidades gestoras del servicio de ayuda a domicilio.*
- f) Sin perjuicio de las competencias que corresponden a los Servicios sociales comunitarios, la elaboración de los Programas Individuales de Atención, con determinación de los servicios y prestaciones que correspondan a las personas beneficiarias así como su control, seguimiento y revisión.*

⁴⁸ Otras potestades administrativas serán: a) autoorganización b) fe pública c) revisión de oficio de sus actos y acuerdos d) gestión, recaudación e inspección de precios públicos y demás ingresos de Derecho público no tributarios e) autotutela y recuperación del dominio público.

⁴⁹ Art. 8 del Estatuto.

- g) *La evaluación periódica del funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.*
- h) *El control, seguimiento y revisión de la calidad en la atención, tanto en los centros como en el domicilio de las personas en situación de dependencia.*
- i) *Velar por el respeto de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de las personas beneficiarias del Sistema.*

Hay que resaltar que corresponde también a la Agencia, en esta materia, la promoción de la investigación y de la innovación y de la formación de las personas que prestan sus servicios en las áreas de su competencia; la promoción de la participación de instituciones, entidades, sectores y personas relacionadas con los servicios sociales y la dependencia y la colaboración con las Administraciones Públicas en el ámbito de sus fines⁵⁰. Además, corresponde a la Agencia promover la mejora continua de la calidad de la atención a las personas usuarias de los servicios y prestaciones de los servicios sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

e) Gestión

La agencia implanta un modelo de gestión que permita optimizar la prestación del servicio público que ofrece a los ciudadanos de acuerdo con los fines que tiene encomendados, basado en la gestión por procesos, la gestión por competencias en sus recursos humanos, la adopción de sistemas de calidad y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. Además, tiene la consideración de medio propio y servicio técnico de la Consejería a la que está adscrita⁵¹.

f) Organización de la Agencia

No vamos a entrar a analizar los distintos órganos de funcionamiento de la Agencia; pero sí decir que, de acuerdo con los artículos 11 a 21, se estructura en los siguientes órganos: 1.- Órganos de Gobierno que esta-

⁵⁰ Art. 9 del Estatuto.

⁵¹ Art. 24 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

rán integrados por una Presidencia, una Vicepresidencia y un Consejo Rector. 2.- Órgano de dirección que será la Dirección-Gerencia. 3.- Órgano de control: la Comisión de control y 4.- Órgano consultivo: será el Comité consultivo.

En su estructura territorial destacan los servicios centrales y los servicios territoriales; respecto a éstos últimos destacamos que las Delegaciones provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social mantienen el relevante papel que ostentaban con anterioridad a la creación de la Agencia. De esta manera, los servicios territoriales dependientes de las Delegaciones desarrollarán y ejecutarán los planes de actuación así como las tareas y funciones que les sean atribuidas en el ámbito correspondiente. Las Delegaciones Provinciales conservarán las competencias que les venían atribuidas por el Decreto 168/2007, de 12 de junio, en concreto el art. 21 del Estatuto menciona que les corresponde: dictar las resoluciones que determinan el grado y nivel de dependencia, las resoluciones de aprobación de los Programas Individuales de Atención, las resoluciones de los procedimientos de revisión del grado o nivel de dependencia y del Programa Individual de Atención así como las resoluciones del procedimiento para la revisión de las prestaciones reconocidas.

g) Planes de la Agencia

Hemos de distinguir tres tipos de planes: el plan anual de actuación, el plan plurianual de gestión y el plan de acción anual. El primero de ellos recoge los objetivos a conseguir, los resultados a obtener y la gestión a desarrollar; determinará los plazos para la elaboración de los planes de prevención de riesgos laborales, igualdad, calidad y el de responsabilidad social corporativa; como subsidiaria se aplica la Ley que regula la Administración de la Junta de Andalucía –Ley 9/2007, de 22 de octubre– que indica que el Plan recogerá también los recursos personales, financieros y materiales para el funcionamiento de la entidad y tendrá una duración de cuatro años⁵². Este Plan ha de ser aprobado por la persona titular de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

⁵² Art. 58 de la Ley y art. 30 del Estatuto.

Una vez concluida la vigencia de este Plan, la Agencia continúa sus actividades conforme a lo establecido en los planes plurianuales de gestión que tienen el mismo contenido que hemos señalado. La Dirección-Gerencia elaborará una propuesta del mismo que será previamente aprobada por el Consejo Rector y, posteriormente, por la persona titular de la Consejería mencionada.

El plan de acción anual fijará los objetivos a alcanzar y las acciones a desarrollar en ese año, además de los resultados a obtener. Establecerá los recursos –personales, materiales y presupuestarios – necesarios para lograr los fines señalados, los sistemas y mecanismos de seguimiento y medición de los indicadores asociados para conocer los resultados, el plan de formación del personal y, por último, los efectos derivados del grado de cumplimiento unido a la responsabilidad por la gestión y la masa salarial destinada al complemento de productividad del personal laboral. El control de su eficacia corresponde a la Consejería.

La persona titular de la Dirección-Gerencia elaborará este plan que elevará al Consejo Rector y éste a la persona titular de la Consejería para su aprobación.

h) Régimen económico

Hemos mencionado que esta Agencia es heredera de la Fundación Andaluza de Servicios Sociales y la Fundación para la Atención de las Drogodependencias e Incorporación Social; los bienes de estas Fundaciones, creada la Agencia y extinguidas éstas, se han incorporado al patrimonio de la Comunidad Autónoma; no obstante, la Comunidad se ha comprometido a adscribir a la Agencia todos los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. Los recursos asignados a la Agencia provienen de las dotaciones asignadas por la Comunidad Autónoma; de las asignaciones provenientes de los presupuestos de otras Administraciones o entidades públicas; de las rentas de sus bienes, valores o de la enajenación de sus bienes; de los préstamos u otras operaciones financieras que pudiera concertar con la autorización correspondiente de la Consejería de Hacienda y, finalmente, de cualesquiera otras donaciones o ingresos que pudieran realizarle conforme a la legislación aplicable.

Tanto sus presupuestos como su programa de actuación, inversión y financiación se plasmarán en una propuesta realizada por la persona que ostente la Dirección-Gerencia de la Agencia, serán sometidos al Consejo Rector y se remitirán a la Consejería de Igualdad y Bienestar Social que los remitirá para su aprobación a la Consejería de Hacienda⁵³.

VI.- EL PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA Y DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA

a) Inicio del procedimiento

La creación de la Agencia no altera en sí el procedimiento contemplado en la Ley de Dependencia. Sí hay que resaltar que las competencias de las Delegaciones Provinciales de la Consejería para Igualdad y Bienestar Social pasan a los Servicios Territoriales de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía si bien la persona titular de la Delegación Provincial pasa a ser el representante de los Servicios Territoriales de la Agencia.

El procedimiento lo regula el art. 28 de la Ley que establece que la resolución, expedida por la Administración autonómica, deberá contener:

- El reconocimiento del grado y nivel de dependencia
- Los servicios y prestaciones a que tiene derecho el solicitante

La iniciación del procedimiento corresponde a la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o por quien ostente su representación o patria potestad y ha de cumplir dos requisitos:

- Ser mayor de tres años pues la protección a los menores de esa edad consiste en cubrir las necesidades de ayuda a domicilio y, en

⁵³ Arts. 37 y 38 de los Estatutos.

*su caso, otorgar prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar*⁵⁴,

- *Cumplir con el requisito de residencia, ya mencionado.*

La resolución la expedirá el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente en atención a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado. En Andalucía, esta materia aparece regulada en el Decreto 168/2007, de 12 de junio, vigente después de la creación de la Agencia.

*Así, los Servicios Sociales Comunitarios conocerán del inicio de la tramitación y ante ellos se presentará la solicitud extendida en modelo oficial*⁵⁵ *y se acompañará de una serie de documentos como son:*

- *DNI o documento acreditativo de su personalidad*
- *Documento acreditativo de la representación, si fuera el caso*
- *Certificado de empadronamiento acreditativo de la residencia del solicitante en un municipio de Andalucía y de residencia en territorio español durante cinco años de los cuales dos serán inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud o, tratándose de menores de tres años, de las personas que ejerzan la patria potestad.*

Conforme al Decreto, corresponde a las Delegaciones provinciales de la Consejería la valoración de la situación de dependencia y a ellas se remitirá la documentación.

b) Valoración de la Dependencia

El procedimiento de reconocimiento de la situación de Dependencia continúa en el Servicio de Valoración de la Dependencia de cada Delegación Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social. Este órgano determinará el grado y nivel de dependencia, correspondiéndole las siguientes funciones:

⁵⁴ DA 13ª de la Ley 39/2007, de 14 de diciembre.

⁵⁵ Orden de la Consejería de 23 de abril de 2007 (BOJA n° 83, de 27 de abril).

- *Recabar el informe sobre la salud de la persona solicitante conforme al modelo que se establezca*
- *Aplicar el baremo de valoración de los grados y niveles de dependencia y la escala de valoración específica para menores de tres años establecidos en el RD 504/2007, de 20 de abril⁵⁶*
- *Establecer la correspondencia entre el resultado del baremo citado con la información relativa a las condiciones de salud*
- *Formular ante la persona titular de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social la propuesta de resolución sobre el grado y nivel de dependencia*
- *Prestar asistencia técnica y asesoramiento en los procedimientos contenciosos en los que sea parte la Administración de la Junta de Andalucía, en materia de valoración de la situación de dependencia y de su grado y nivel.*
- *Aquellas otras funciones que le sean legal o reglamentariamente atribuidas.*

Ahora bien, no sólo se va a valorar la salud del solicitante sino también su entorno para cumplir el objetivo de que el dependiente continúe en su entorno habitual siendo la excepción el ingreso en un centro. Para ello, recibido el informe de salud del SAS, el órgano de valoración comunicará a la persona solicitante el día y la hora en que el personal profesional de dicho órgano acudirá a su domicilio o lugar de residencia para efectuar la valoración. De forma excepcional, los órganos de valoración podrán llevar a cabo la valoración en unas instalaciones diferentes al domicilio de la persona solicitante. Se producirá la caducidad del procedimiento cuando la valoración fuese imposible por causas imputables a la persona del solicitante⁵⁷.

⁵⁶ Este Real Decreto ha sido modificado por la Resolución de 29 de junio de 2010 de la Secretaría Técnica de Política Social y Consumo, por la que se publica el acuerdo del Consejo Territorial del SAAD.

⁵⁷ Así lo establece el art. 92.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor, «En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se

c) Resolución del procedimiento

Una vez realizada la valoración, el Servicio de Valoración presentará una propuesta de resolución que presentará, a su vez, a la persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social para que emita la correspondiente resolución. Dicha resolución contendrá, en primer lugar, el grado y nivel de dependencia del solicitante y se indicará la efectividad del derecho conforme al calendario establecido en la Disposición Final 1ª de la Ley de Dependencia y también, el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado y nivel que se fije; y en segundo lugar, contendrá los servicios o prestaciones que correspondan en su caso a la persona interesada de acuerdo con su grado y nivel de dependencia.

Esta resolución debe dictarse y notificarse a la persona solicitante o a su representante, si lo tuviera, en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de entrada en el registro de los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes al municipio de residencia de la persona solicitante. Si no se produce la notificación, la solicitud debe entenderse desestimada, no obstante la obligación de la Administración de resolver expresamente. La efectividad de la resolución se extiende a todo el territorio nacional, debiendo ser comunicada a los Servicios Sociales correspondientes. Aún así, la resolución no va a ser eficaz hasta que se apruebe el Programa Individual de Atención.

El RD 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modifica el apdo. 2 de la Disposición Final 1ª de la Ley 39/2006, estableciendo que 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, independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de depen-

producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes».

dencia y el de prestaciones; además, a tenor del apdo. 3, el reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las Administraciones Públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes previstas en los arts. 17 al 27 de la Ley de Dependencia a partir de la fecha de la resolución en que se reconozca la prestación a la persona beneficiaria y si transcurrido dicho plazo no se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, el derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al del plazo máximo indicado⁵⁸.

Contra la resolución cabe recurso de alzada ante la persona titular de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

Como hemos mencionado, el grado y nivel de dependencia es susceptible de revisión en el caso de que concurran las siguientes causas:

- Mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia
- Error en el diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo

Esta revisión se iniciará a instancia de la persona beneficiada, de su representante, si lo tuviera o de oficio por la propia Delegación Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social.

d) El Programa Individual de Atención en Andalucía

Los servicios sociales comunitarios que hayan iniciado el procedimiento elaborarán la propuesta de Programa Individual de Atención (PIA) siempre, naturalmente, que en el año en que se hubiera dictado la resolución deba producirse la efectividad del derecho a tenor de lo dispuesto en la Disposición Final 1ª de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre; en otro caso, se elaborará la propuesta en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación. Para la elaboración del PIA se inicia, pues, de oficio un

⁵⁸ Art. 5º del RD 8/2010, de 20 de mayo.

segundo procedimiento administrativo⁵⁹ y estará regulado por el Decreto 168/2007, de 12 de junio⁶⁰.

En esta fase del procedimiento los servicios sociales comunitarios deberán realizar un informe social en el que se detalle la situación social, familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia; se dará, también, participación a la persona beneficiaria o, en su caso, a las personas que la representen. Se trata de que el PIA tenga en cuenta lo más posible las condiciones en que se encuentra la persona dependiente.

Además, conforme al art. 17 del Decreto, requerirán a la persona beneficiaria a que presente la siguiente documentación en el plazo de diez días hábiles:

- *la declaración del Impuesto sobre la Renta (antes también del Patrimonio) del periodo impositivo inmediatamente anterior, con plazo de presentación vencido, a la fecha de efectividad del derecho, conforme al calendario establecido en la Ley de Dependencia. El que no estuviera obligado a ello deberá aportar certificado de rendimientos percibidos o, en su defecto, declaración responsable de ingresos y declaración sobre la titularidad de bienes inmuebles así como de los bienes muebles que reglamentariamente se determinen.*
- *Documentación acreditativa de las circunstancias personales y familiares alegadas por la persona interesada.*

A continuación, los servicios sociales comunitarios remitirán a la Delegación Provincial la propuesta de Programa Individual de Atención, las declaraciones realizadas, la documentación acreditativa del trámite de audiencia y el informe social sobre la situación familiar y del entorno de la

⁵⁹ Como resalta L.F. ANGÜAS ORTIZ; vid. del autor, «El sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía», op. cit., pg. 283.

⁶⁰ La Orden de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de 1 de octubre de 2007 aprueba los modelos de informe social, trámite de consulta y de la propuesta de Programa Individual de Atención del SAAD. (BOJA nº 208, de 22 de octubre de 2007).

persona declarada en situación de dependencia. La remisión deberá producirse en el plazo de dos meses a contar desde que se reciba la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia. Recibida la documentación, el Delegado Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, hechas las comprobaciones oportunas, dictará resolución aprobando el Programa Individual de Atención.

El Programa Individual de Atención tendrá el siguiente contenido a tenor del art. 18.2 del Decreto 168/2007, de 12 de junio:

- a) Datos y circunstancias personales y familiares de la persona en situación de dependencia
- b) Servicio o servicios prescritos, con indicación de las condiciones específicas de la prestación de éste, así como de la participación que en el coste del mismo pudiera corresponder a la persona en situación de dependencia según su capacidad económica
- c) En su caso, de no ser posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, prestación económica vinculada al servicio
- d) Excepcionalmente, prestación económica para cuidados familiares, cuando la persona beneficiaria esté siendo atendida en su entorno familiar y se reúnan las condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad de la vivienda, con indicación de las condiciones específicas de acceso a dicha prestación.
- e) En su caso, prestación económica de asistencia personal, con indicación de las condiciones específicas de acceso a dicha prestación.

El PIA se notificará a la persona interesada o sus representantes legales en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de recepción de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia por los servicios sociales comunitarios y se comunicará asimismo a los servicios sociales comunitarios. Excepcionalmente, en el supuesto de que una persona beneficiaria de otra Comunidad Autónoma traslade su domicilio de forma permanente a Andalucía, los servicios sociales comunitarios dis-

*pondrán de un plazo de tres meses para elaborar el Programa Individual de Atención*⁶¹.

Cabe, por supuesto, la revisión del PIA, la cual puede realizarse a instancia de la persona interesada o de sus representantes debiendo acreditar el motivo por el que se solicita la revisión o cabe también, una revisión de oficio por la Delegación Provincial a solicitud de los servicios sociales comunitarios, o cuando las circunstancias lo aconsejen y, en todo caso, cada tres años o en el caso de traslado de residencia del dependiente a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Los servicios sociales comunitarios serán los encargados del seguimiento del PIA y de la aplicación de las prestaciones, ayudas y beneficios; cabe, además, la revisión de la prestación pudiendo ésta ser modificada o extinguida cuando varíen los requisitos exigidos para su reconocimiento o por incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en la Ley de Dependencia. La revisión se iniciará de oficio o a instancia de la persona beneficiaria a la que siempre se le dará audiencia, correspondiendo dictar la resolución al Delegado Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social*⁶².

VII.- LOS SERVICIOS Y LAS PRESTACIONES

A) Los servicios

Visto el procedimiento, se puede analizar la cobertura que corresponde a cada uno de los grados que pueden ser reconocidos. Los servicios de atención a la dependencia varían según la intensidad de la protección y se determina por el contenido prestacional de cada uno de los servicios asistenciales y por la extensión o duración del mismo según el grado y nivel de dependencia fijado, tras el proceso de valoración, en la resolución de la Delegación Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social. La clasificación de aquéllos es la siguiente:

⁶¹ Art. 18.6 del Decreto 168/2007, de 12 de junio.

⁶² Vid. los artículos 20 y ss. del Decreto 168/2007, de 12 de junio.

- *Dependencia moderada. Grado I. Nivel 1 y 2: teleasistencia; ayuda a domicilio; centro de día (UED) y de noche (UEN); estancias residenciales temporales en centros residenciales; prestación económica vinculada al servicio; prestación económica para cuidados en el entorno familiar.*
- *Dependencia severa. Grado II. Nivel 1 y 2: teleasistencia; ayuda a domicilio; centro de día (UED) y de noche (UEN); atención residencial; estancias residenciales temporales en centros residenciales; prestación económica vinculada al servicio; prestación económica para cuidados en el entorno familiar.*
- *Gran dependencia. Grado III. Nivel 1 y 2: teleasistencia; ayuda a domicilio; centro de día (UED) y de noche (UEN); atención residencial; estancias residenciales temporales en centros residenciales; prestación económica vinculada al servicio; prestación económica para cuidados en el entorno familiar y prestación de asistencia personal^{63, 64}.*

A nivel autonómico andaluz, la intensidad de la protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones, indicando los centros que dispensarán las mismas, aparecen contenidos en la Orden de 3 de agosto de 2007, dentro del marco perfilado por el 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 Ley de Dependencia⁶⁵.

⁶³ Las Unidades de Estancia Diurna atienden tanto a las personas mayores como a las discapacitadas; para éstas hay UED especializadas ya tengan discapacidad intelectual, física o visual o parálisis cerebral, con trastornos de conducta, autistas o con enfermedad mental así como de terapia ocupacional. En Andalucía hay abiertos 168 centros de día que dependen directamente de la Junta para la promoción del envejecimiento activo y que cuentan con alrededor de 600.000 personas socias. Todos ellos cuentan con aulas de informática y ofrecen una amplia oferta de actividades de ocio y tiempo libre. (<http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial>).

⁶⁴ El RD 174/2011, de 11 de febrero, aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia al que se refiere la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

⁶⁵ La Orden de 3 de agosto de 2007 ha sido modificada por la Orden de 7 de marzo de 2008 en materia de incompatibilidades y por la Orden de 26 de julio de 2010 en su art. 18, añadiendo una Disposición Adicional 1ª y una nueva Disposición Transitoria.

La Ley 39/2006 señala, en su art. 14, que la atención a la dependencia podrá realizarse a través de servicios y a través de prestaciones económicas; a continuación, establece el Catálogo de Servicios y hace referencia a tres tipos de prestaciones económicas: para la adquisición de un servicio que procederá de manera supletoria para el caso de que no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y para la contratación de una asistencia personal a fin de promocionar la autonomía de las personas con gran dependencia y, por último, ayudas para la financiación de necesidades específicas. La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante.

La red de centros y servicios que establece la Orden de 3 de agosto de 2007 son los siguientes:

- Centros y servicios públicos de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos y Entidades dependientes
- Centros y servicios públicos de titularidad de las Entidades Locales de Andalucía
- Centros y servicios privados concertados del tercer sector definidos en el art. 2.8 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre
- Centros y servicios privados concertados de la iniciativa privada con ánimo de lucro.

Los centros y servicios privados concertados y los centros y servicios privados no concertados que colaboren con el Sistema en la atención a las personas en situación de dependencia deberán estar acreditados conforme a la normativa autonómica aplicable⁶⁶.

⁶⁶ Hay que señalar que el Decreto 153/2011, de 10 de mayo, modifica el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales de Andalucía; teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante la vigencia del citado Decreto 87/1996, de 20 de febrero, se determina la necesidad de proceder a la revisión del mismo para su adaptación a la nueva realidad, reduciendo las cargas administrativas a los titulares de centros o servicios sociales sin que se vea perjudicado el principio de seguridad jurídica.

La Orden de 3 de agosto de 2007, en su art. 11, hace una enumeración de las incompatibilidades que se producen para los servicios y prestaciones; entre ellas podemos destacar la compatibilidad del servicio de Teleasistencia con todas las prestaciones y los servicios salvo con el servicio de atención residencial y con la prestación económica vinculada a la adquisición de un servicio de la misma naturaleza; por el contrario, se establece la incompatibilidad del servicio de ayuda a domicilio con todo lo demás salvo con el servicio de Teleasistencia y con la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de asistencia personal durante el período vacacional de cualquiera de éstos.

B) Las prestaciones económicas

Junto a los servicios, la Ley de Dependencia y, en el ámbito andaluz, la Orden de 3 de agosto de 2007 hace referencia a las prestaciones económicas⁶⁷.

a) Tipos

La norma autonómica, siguiendo la pauta legal, distingue tres tipos de prestaciones:

1.- Prestación económica vinculada al servicio

Está prevista sólo para aquellos casos en los que no sea posible el acceso a los servicios públicos o concertados necesario para la persona dependiente de acuerdo con lo fijado en su Programa Individual de Acción. Contribuye, pues, a la financiación del coste de los servicios que no pueden prestarse en el correspondiente ámbito territorial.

Tratándose del servicio de Atención Residencial, se considerará que no puede prestarse el servicio cuando no se disponga de plaza adecuada en los centros públicos o privados concertados en el ámbito de la provincia en que resida la persona beneficiaria si se trata de centros residenciales para personas mayores en situación de de-

⁶⁷ En los artículos 17 y ss. y 12 y ss. respectivamente.

pendencia o, en el ámbito autonómico, cuando se trate de centros de atención a personas con discapacidad. Si se trata de centros de día o de noche se considerará que no es posible la atención cuando no se disponga de plaza o de transporte adecuados para centros públicos o privados ubicados a una distancia máxima de cuarenta y cinco minutos con los medios habituales de locomoción desde el domicilio de la persona beneficiaria. La inexistencia o insuficiencia del servicio de ayuda al domicilio se certificará por los servicios sociales comunitarios del municipio de residencia de la persona beneficiaria.

Para que se conceda esta prestación es necesario que el posible beneficiario cumpla los requisitos específicos previstos para el acceso al servicio de atención al que se vincula la prestación o que ocupa o tiene plaza en centro debidamente acreditado.

2.- Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales

Implica el reconocimiento de una prestación económica para cuidados familiares, de manera que el beneficiario recibe una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, debiendo darse las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y que lo establezca su Programa Individual de Atención.; sólo se produce de forma excepcional cuando no pueden prestarse los servicios por la comunidad⁶⁸. Cubre, por tanto, esta prestación los gastos derivados de la atención prestada al dependiente por un cuidador no profesional. Este deberá ajustarse a las normas de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social, si bien, como señala la norma autonómica, el Estado asume el coste de la cotización a la Seguridad Social y las acciones de formación de esta persona⁶⁹.

⁶⁸ Arts. 14.4 y 18 de la Ley de Dependencia y art. 14 de la Orden de 3 de agosto de 2007.

⁶⁹ Los requisitos exigidos a la persona cuidadora no profesional aparecen en el art. 14.4 de la Orden de 3 de agosto de 2007.

Para tener acceso a esta prestación es necesario que el beneficiario reciba los cuidados propios de su situación de dependencia en su domicilio habitual y se adecuen a sus necesidades según su grado y nivel de dependencia y, por otro lado, que se den las condiciones de convivencia y habitabilidad necesarias ya mencionadas.

3.- La prestación económica de asistencia personal

En tercer lugar, se contempla esta prestación económica para supuestos de gran dependencia con la finalidad de promover la autonomía de esta persona y facilitar el acceso a la educación y al trabajo. A tales efectos, ha de contratarse un asistente personal y la prestación servirá para cubrir el coste de sus cuidados. Se limita, pues, la prestación a las personas calificadas en el grado III y las mismas han de ser capaces para determinar los servicios que requieren, ejercer su control e impartir instrucciones al asistente social. Además, ésta ha de prestar sus servicios mediante contrato con empresa prestadora de estos servicios o directamente mediante contrato laboral o de prestación de servicios con la persona beneficiaria que recogerá las condiciones de ésta e incluso, una cláusula de confidencialidad⁷⁰.

b) Acceso a las prestaciones

El Delegado Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social es el responsable de la ejecución de la resolución del Programa Individual de Atención por la que se reconozca el derecho a alguna de estas prestaciones; el mismo podrá requerir la presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos para estas prestaciones bien a los servicios sociales comunitarios, bien a la persona dependiente, a su representante o familiares.

c) Determinación de la cuantía, abono y deducciones de las prestaciones

La cuantía de las prestaciones económicas las fija el Gobierno me-

⁷⁰ Los requisitos que ha de reunir esta persona, asistente persona, aparecen en el art. 15.4 de la Orden de 3 de agosto de 2007.

diante Real Decreto cada año, previo acuerdo del Consejo Territorial; ahora bien, el importe de la prestación económica que se reconoce a cada persona se determina aplicando a la cuantía mencionada un coeficiente calculado de acuerdo con su capacidad económica personal⁷¹; en ningún caso, una persona beneficiaria en situación de dependencia de Grado II podrá tener una prestación económica inferior a la cuantía fijada en la LPGE para la pensión no contributiva; de otro lado, la cuantía estará en función de la dedicación horaria de los cuidados.

La Orden de 3 de agosto de 2007 establece, en su art. 18, que el abono de estas prestaciones se efectuará en doce mensualidades anuales y preferentemente mediante transferencia bancaria a la cuenta designada por la persona beneficiaria, su representante o familiares. No obstante, este precepto, en el apartado siguiente, ha sido modificado por la Orden de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de 26 de julio de 2010⁷² como consecuencia de la modificación de la Disposición Final 1ª de la Ley 39/2006 por el RD 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; así, respecto a los efectos económicos de la prestación reconocida, dispone que los tendrá a partir de la fecha de la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención; más, en caso de que no se hubiera notificado la resolución de reconocimiento de la prestación en el plazo máximo de seis meses a contar desde la solicitud, la prestación tendrá efectos desde el día siguiente al cumplimiento del plazo máximo indicado.

Por último, establece la norma autonómica que es necesario que concurran todos los requisitos exigidos para tener derecho a la prestación en el momento de la efectividad de la misma; en otro caso, los efectos económicos se producirán a partir del día primero del mes en que con-

⁷¹ De conformidad con la tabla publicada en al Orden en relación con el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM).

⁷² BOJA 155, de 9 de agosto de 2010.

curran los mismos. Sin embargo, hay que señalar que la Orden de 26 de julio de 2010 ha establecido un aplazamiento del abono de los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales contenido en una nueva Disposición Adicional 1ª que añade; establece la misma que la fecha de efectividad será el día siguiente al cumplimiento del plazo máximo de tramitación del procedimiento previsto en el art. 18.2 de la Orden de 3 de agosto de 2007, es decir, de seis meses. Este aplazamiento no rige para las solicitudes presentadas con anterioridad del RD 8/2010, de 20 de mayo, a las que se haya reconocido una situación de dependencia de Grado III o Grado II cuando de establezca en el PIA una prestación económica del tipo mencionado y, en tales casos, la fecha de efectividad será la fijada con anterioridad a la modificación, es decir, desde primeros del año de su implantación o desde la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia si ésta es posterior a dicha fecha.

Por otra parte, la Orden prevé deducciones en caso de percibir otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social⁷³.

C) Ayudas para facilitar la autonomía personal

Esta prevista, en la Orden de 3 de agosto de 2007, la posibilidad de obtener ayudas complementarias –subvenciones– a fin de facilitar la autonomía personal y la permanencia en la residencia habitual; de ahí que deban de estar destinadas bien a la adquisición, renovación y reparación de ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de la vida ordinaria, bien a la realización de obras necesarias para facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar para mejorar su capacidad de desplazamiento.

⁷³ En concreto, se refiere al complemento de gran invalidez, al complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, al complemento por necesidad de tercera persona de la pensión de invalidez no contributiva y al subsidio por ayuda de una tercera persona.

VII.- CONCLUSIONES

El hecho de que una persona necesite de otra por carecer de autonomía personal por alguna razón física, psíquica o intelectual constituye una necesidad que ha cobrado relevancia social y a la que los poderes públicos han tratado de responder ofreciendo una protección para la misma; a ello responden la Ley de Dependencia y la normativa autonómica en la materia, creando vías para lograr aquella protección.

La Junta de Andalucía, con anterioridad a la Ley, ya había tomado conciencia de este riesgo social arbitrando medidas en colaboración con las Corporaciones locales y en aras a su competencia reconocida en el ámbito sanitario, de asistencia social y servicios sociales. No obstante, el Estado ha condicionado estas competencias autonómicas aprobando la Ley de Dependencia que establece unas «condiciones básicas» uniformes para todas las Autonomías en base al art. 149.1.1ª CE; ello sólo garantiza una igualdad de protección entre los españoles a nivel mínimo pudiendo la Junta de Andalucía y el resto de las CCAA completar esta protección. En todo caso, la Ley impone una intensa cooperación interadministrativa que se plasma en los convenios celebrados en el seno del Consejo Territorial del SAAD.

Hay que recordar que el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia da una prioridad a la obtención de servicios del Sistema frente a las prestaciones económicas que, en todo caso, han de estar necesariamente destinadas a la obtención del servicio, además de que su quantum estará en relación inversa a las posibilidades económicas del solicitante. Por otro lado, el objetivo es que el dependiente permanezca el mayor tiempo posible en su entorno habitual. Encargados de hacer llegar estos servicios a sus destinatarios serán tanto el sector privado como el público; éste dará apoyo económico a aquél que gozará, además, de beneficios y exenciones fiscales.

La creación de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía supone la culminación de un proceso que resalta la importancia de la materia en tanto en cuanto los Servicios Sociales constituyen el cuarto

pilar del Estado de Bienestar. Adscrita a la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, asume las competencias en materia de dependencia. Las Delegaciones Provinciales van a seguir jugando un papel fundamental en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones que se refleja en el Programa Individual de Atención. Además, con anterioridad a la creación de la Agencia, existía una separación entre el ejercicio de las potestades administrativas en materia de dependencia asumidas por la Consejería y la mera ejecución material de las prestaciones que en algunos casos eran llevados a cabo por la Fundación Andaluza de Servicios Sociales y en otros por las Delegaciones Provinciales; hoy se concentran las potestades administrativas y ejecutivas en una sola entidad simplificándose el procedimiento.

Andalucía ha sido la primera en desarrollar un marco normativo propio y es la Autonomía que atiende a un mayor número de personas en situación de dependencia en relación al resto del territorio nacional; así, una de cada tres valoraciones y prestaciones, el 60% de la teleasistencia y la mitad de la ayuda a domicilio se presta en Andalucía, donde funciona uno de cada tres centros de día de España. Hay abiertos 168 centros de día que dependen directamente de la Junta y que atienden a más de 600.000 personas socias con las que se llevan a cabo programas de envejecimiento activo⁷⁴. Desde la aprobación de la Ley, más de 188.000 personas se benefician de las 248.000 prestaciones reconocidas por la Junta, ya sea por Ayuda a domicilio, Teleasistencia, estancia diurna, residencia y prestaciones económicas. Ello significa que la Comunidad andaluza aglutina el 30% de las valoraciones, prestaciones y personas beneficiarias de la Ley de la Dependencia en toda España. Se han creado 20.000 plazas financiadas por la Junta, en centros para personas mayores o con discapacidad. Hay que resaltar que, de las prestaciones concedidas, el 55% se refiere a servicios, residencia, ayuda a domicilio, teleasistencia,

⁷⁴ <http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial/export/Dependencias/HTML/index.html>

centro de día y el 45% a prestaciones económicas, lo que supone un tres por ciento menos que la media nacional. La Junta invierte 2'5 millones de euros al día en el Sistema de Atención a la Dependencia, medio millón más que en el año 2009.

Favorece a la Junta el nuevo criterio de distribución de fondos aprobado en el Consejo Territorial en el 2010, con un carácter plurianual hasta 2013, por el cual se prima la atención real y efectiva de personas en situación de dependencia en detrimento de los criterios poblacionales y geográficos. Ello hace que Andalucía reciba este año 2011, 70'7 millones de euros de fondos del Estado en el nivel acordado para la financiación de la atención a las personas en situación de dependencia lo que supone 9'3 millones más que en el 2010, es decir, un 15% de incremento. Esta cantidad implica que recibirá un 25% de los 283 millones que el Estado destina a las Comunidades Autónomas, en el nivel acordado, para la atención a la dependencia.

En el momento actual, hay un efecto colateral de la aplicación de la Ley de Dependencia muy positivo y es que ha generado, en la Comunidad Autónoma andaluza, 47.000 empleos; sólo la Ayuda a domicilio ha generado más de 16.000 empleos. Es de interés destacar que el 51% de las personas beneficiarias en Andalucía reside en municipios con menos de 20.000 habitantes y casi la cuarta parte vive en ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes, lo que pone de relieve la preocupación de la Junta, a través de la Consejería, en que la atención llegue a todos los andaluces.

Entre las actividades y proyectos llevados a cabo por la Consejería hay que mencionar que ha sido de gran interés la creación de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco que, desde 2001, ha permitido a las personas mayores titulares de la misma, descuentos en el servicio de Teleasistencia, comidas en centros de día, transporte interurbano, en la compra de gafas, montura, cristales, orientación jurídica etc. Podemos mencionar también el programa de Turismo Activo para personas mayores con pocos recursos económicos con 12.480 plazas de las que, este año, 580 van destinadas al extranjero: Londres y Lisboa. De otro lado, una de las preocupaciones de la Junta ha sido la formación de los

cuidadores, especialmente, no profesionales; se han organizado cursos al efecto y desde el 2009 se ha utilizado el llamado «Cuidabus», que es un aula itinerante que trata de cubrir este fin y que ha formado a más de 20.600 personas.

Por último, hay que resaltar la publicación por la Consejería del Libro Blanco del Envejecimiento Activo, pionero en Europa, que analiza las necesidades de la población mayor a fin de diseñar las políticas y actuaciones que den respuesta a sus necesidades, proponiendo 130 medidas a seguir en el campo de la salud, educación, seguridad, etc. que refleja el interés de la misma por este colectivo de personas dependientes. Todos estos datos, pues, reflejan el interés de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, de dar cumplimiento a la Ley de Dependencia y atender a los sectores necesitados.